

Granskingsutvalg som fenomen.

- En analyse av hvorfor gransking iverksettes, granskingsutvalgenes gyldighet og mulige virkninger av dem.



UNIVERSITETET I OSLO
DET JURIDISKE FAKULTET

Av Trond Welstad.

Vår 2009.

Masteravhandling i rettssosiologi.

Institutt for kriminologi og rettssosiologi.

Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Granskingsutvalg som fenomen.

- En analyse av hvorfor gransking iverksettes, granskingsutvalgenes gyldighet og mulige virkninger av dem.



Av Trond Welstad.

Vår 2009.

Masteravhandling i rettssosiologi.

Institutt for kriminologi og rettssosiologi.

Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Sammendrag.

Tittel: Granskingsutvalg som fenomen. – En analyse av hvorfor gransking iverksettes, granskingsutvalgenes gyldighet og mulige virkninger av dem.

Skrevet av: Trond Welstad.

Veileder: Leif Petter Olaussen.

Institutt for Kriminologi og Rettssosiologi ved Universitetet i Oslo, vår 2009.

Tema for avhandlingen er granskingsutvalg. Det er de ulovfestede og særskilt opprettede granskingsutvalgene som har fått min interesse og blir belyst nærmere. Verken opprettelsen, gangen eller virkningene av disse er regulert av rettsregler. Allikevel ser en at gransking hyppig anvendes som et undersøkende og oppklarende instrument. Litteraturen som omhandler granskingsutvalgene er svært sparsom, og det som er skrevet er utelukkende av juridisk karakter. Min intensjon har vært å belyse granskingsutvalgene fra et noe annet ståsted enn det som har vært gjort tidligere, nærmere bestemt å se granskingene i en større sosial sammenheng enn den snevrere juridiske.

Den første delen av avhandlingen er av redegjørende karakter. Her vil jeg se nærmere på ulike former for gransking, hhv. lovfestede og ulovfestede granskingsutvalg, og bruken av disse i et historisk perspektiv. Videre vil jeg foreta en redegjørelse av granskingsutvalgenes rettslige status.

Den andre delen av avhandlingen er av mer analytisk karakter. Gransking er et mangesidig fenomen, og jeg har plukket de ulike sidene fra hverandre for så forsøkt å belyse dem nærmere hver for seg. Avhandlingens andre del lar seg tydeligst forklare i en tredelt strekning.

For det første har jeg sett nærmere på iverksettelsen av gransking. Her har jeg tatt utgangspunkt i ordvekslingen som verserte i media i forkant av, under og etter granskingene, for å se om det er mulig å spore noen konkrete forhold som virket utslagsgivende for dem. Normbegrepet har vist seg å stå sentralt, nærmere bestemt en persons eller institusjons brudd på visse kjerneverdier. Videre har jeg lagt til grunn tillitsbegrepet for å se om dette kan bidra med en forklaring til iverksettelsen av granskinger.

For det andre har jeg tatt for meg aksepten for granskingsutvalgene og mulige årsaker til denne. Granskingene aksepteres tilsynelatende av de som granskes og samfunnet for øvrig

uten at de kan støtte sin gyldighet på rettsregler. Kommisjonenes form, sammensetning og kommisjonsmedlemmenes begrunnelser fant jeg egnet til å belyse aksepten for eller gyldigheten av granskingene nærmere.

For det tredje har jeg sett på mulige virkninger av de ulovfestede granskingsutvalgene. I den litteraturen som er skrevet om gransking fra før, ble granskingsutvalgenes autoritet trukket frem som en begrunnelse for at forklaringer avlegges tilsynelatende frivillig for kommisjonene. Etter å ha sett nærmere på noen av den senere tidens granskinger, synes denne tendensen fortsatt å være tilstede. Jeg har gått dypere inn i autoritetsbegrepet enn det som er gjort i litteraturen om gransking tidligere, og tilslutt fremmet noen alternative forklaringer til autoritet.

Innholdsfortegnelse.

Forord.....	11
Del 1. Kapittel 1. Innledende oversikt. Problemstilling og datagrunnlag.....	14
1.1. Problemstilling og avgrensing.....	14
1.2. Avhandlingens struktur.....	14
1.3. Utgangspunkt og datagrunnlag.....	16
1.3.1. Rapportene.....	17
1.3.2. Media.....	18
1.3.3. Intervjumaterialet.....	18
1.3.4. Min førforståelse.....	19
Kapittel 2. Hva er gransking?.....	20
2.1. Granskingsutvalgenes bakgrunn og rettslige fundament.....	20
2.2 Bakgrunnen for rundskriv G – 48/75 av 4. mars 1975.....	23
2.3. Den rettslige rammen for oppnevningen av og gangen i granskningskommisjoner. Samt forholdet til forvaltningsloven av 1967.....	24
2.4. Mulige følger av at reglene for granskningskommisjoner er inntatt i rundskrifs form.....	26
2.5. Oppsummerende.....	28
2.6. Den senere tidens granskingsutvalgs forhold til rundskrivet og forvaltningsloven.....	28
2.7. Oppsummerende om granskingenes rettslige status.....	31
2.8. Granskingsutvalgenes inkvisitoriske form. Kontradiktorisk versus inkvisitorisk fremgangsmåte innenfor domstolene og granskingene.....	32
2.8.1. Domstolenes og granskingsutvalgenes oppgaver og sanksjonsmuligheter.....	34
2.8.2. Fordeler og ulemper ved de ulike prosessformene.....	35
2.8.3. En forsvarlig og betryggende behandling.....	38
2.9. Oppsummerende.....	39
Del 2. Kapittel 3 og 4. Første holdeplass. Hvorfor granske?.....	40
3.1. Om granskingsutvalgenes eksistens.....	40
3.2. Mulige årsaker til beslutninger om å iverksette gransking.....	41
3.3. Normer, forventninger og kjerneverdier.....	42
3.4. Nærmere om kjerneverdier.....	44

3.5. Sannhet.....	49
3.6. Nærmere om rettferdighetsbetraktninger.....	51
3.7. I forkant av Valla- saken.....	57
3.8. Oppsummerende.....	59
3.9. Hvorfor disse ulovfestede, særskilt opprettede granskingene?.....	60
Kapittel 4. Fortsatt første holdeplass, hvorfor granske. Om tillit.....	62
4.1 Innledning.....	62
4.2. Et metodisk spørsmål.....	65
4.3. Hva kjennetegner tillit? Tillit til personer eller systemer?.....	65
4.4. Om tillit i et moderne og spesialiserte samfunn.....	67
4.4.1. Kontinuitet og forutsigbarhet.....	68
4.4.2. Om slutninger fra det ene til det annet.....	69
4.5. Vilkår for tillit til samfunnsinstitusjoner.....	70
4.5.1. Granskingsutvalgenes institusjonsstatus.....	72
4.5.2. Et krav om sannhet.....	73
4.5.3. Rettferdighet, upartiskhet og nøytralitet.....	78
4.5.4. Utjevning av forskjeller og goder.....	82
4.5.5. Kunnskap om institusjonelle ordninger.....	83
4.6 Granskingsutvalgene som tillitsverdig institusjon. – Noen tanker.....	85
4.7. Avslutning og oppsummering.....	89
Kapittel 5. Andre holdeplass. Aksepten for granskingsutvalgene.....	90
5.1. Utvalgenes sammensetning.....	91
5.2. Kompetansenormer.....	92
5.3. Nærmere om kommisjonenes sammensetning og særlig deres begrunnelser.....	94
5.4. Et supplement til drøftelsen fra intervjumaterialet.....	97
5.5. Nærmere om strategier.....	98
5.6. En generell mellommenneskelig mekanisme?.....	101
5.7. Granskingene minner i form og sammensetning om domstolene.....	101
5.8. Utgir granskingsutvalgene seg for å være noe annet enn det en egentlig er?.....	103
5.8.1. Mulig virkning av granskingsutvalgene form og sammensetning.....	104
5.8.2. ”Er gransking en rettslig greie?”.....	104
5.8.3. Handlingsfunksjon.....	105
5.8.4. Et kritisk blikk på kommisjonenes sammensetning.....	106

Kapittel 6. Tredje hodeplass og siste stoppested. Virkninger av	
granskingsutvalgene.....	108
6.1.1. Knut Bloms observasjon av granskingsutvalgenes autoritet.....	109
6.1.2. Webers redegjørelse for autoritet.....	110
6.1.4. Profesjonell autoritet – de fagkyndiges rolle i granskingene.....	115
6.1.5. Graver om jurister i granskingene.....	117
6.1.6. En alternativ forklaring til autoritet.....	119
6.1.7. Autoritet med positiv fortegn.....	121
6.2.1. Kommisjonenes kritikk oppleves som en dom.....	123
6.2.2. En dreining fra hendelse til handling?.....	124
6.2.3. Granskingsutvalgenes primære oppgave.....	125
Kapittel 7. Avslutning.....	127
7.1. Eckhoff om saklighet og selvinnsikt i juridisk argumentasjon.....	128

Forord. Mitt utgangspunkt for å gå i gang med denne masteravhandlingen i rettssosiologi var at den i så stor grad som mulig skulle være et lystbetont prosjekt. Sett bort i fra de to siste ukene har intensjonen blitt innfridd. Jeg vil gjerne rette en generell takk til Institutt for Kriminologi og Rettssosiologi for å bidra til et faglig stimulerende miljø i form av seminarer, lunsjmøter, diskusjoner, mv.. I tillegg er instituttet såpass lite i størrelse, at avstanden mellom ansatte og studenter blir betraktelig mindre enn ved det juridiske fakultet for øvrig. Jeg har opplevd det som et privilegium å ha muligheten til å banke på dørene bortover i korridoren når det har dukket opp spørsmål underveis i arbeidet.

Leif Petter Olaussen fortjener en spesiell takk først og fremst for å ha sagt seg villig til å veilede prosjektet ved min forespørsel, og videre for å ha gjort arbeidet med avhandlingen til en spennende og lærerik prosess. Veiledningssamtalene har vært avgjørende for motivasjonen og til stor inspirasjon i forhold til arbeidet med avhandlingene spesielt, men også til faglige spørsmål mer generelt. Olaussens presise og solide tilbakemeldinger er blitt vedsatt høyt, og har vært av uvurderlige betydning for at avhandlingen har kommet dit den er i dag.

Jeg vil også rette en stor takk til Henning Jakhelln. Jakhelln hjalp meg fra dag en med å finne frem til rundskriv og annet materiale som har vært av relevans for å belyse granskingene, og han har hele veien bidratt med stor faglig kompetanse og engasjement i forhold til mitt prosjekt. Jakhelln sørget videre for at min bokanmeldelse av Johan Giertsens bok Gransking i Kritisk Juss så dagens lys (Kritisk Juss 1/ 2009).

Thomas Mathiesen er jeg også skyldig en stor takk for å ha gjort meg oppmerksom på rettssosiologi som sådan, og vekket min interesse for faget allerede på 4. avdeling på jusstudiet. Mathiesen har stilt opp som en ressursperson og vært en vesentlig kilde til inspirasjon, og til å se muligheter fremfor problemer gjennom de siste fire årene.

Rettssosiolog Tina Svendsen Korsand har vært en god diskusjonspartner i forhold til sosiologisk teori, og har velvillig lest gjennom og kommentert deler av utkastene til avhandlingen. Mange takk.

Sist, men ikke minst vil jeg uttrykke en stor takknemmelighet overfor de på hjemmebane som har bidratt med helt nødvendige ikke- faglige innslag; Marthe Nyhuus, Borris og Stian Westad.

Trond Welstad,

Oslo, 12. mai 2009.

Kapittel 1. Innledende oversikt. Problemstilling og datagrunnlag.

1.1. Problemstilling og avgrensing. Emnet for avhandlingen er *granskingsutvalg*.

Intensjonen er å belyse og forklare gransking *som fenomen*. Problemstillingen kan deles i tre, hvor den første lyder *hva er gransking?* Den andre *hvorfor granske?*, og den siste *hvordan* virker gransking? Problemstillingene er vide og i utgangspunktet optimistiske. Gransking er et mangesidig fenomen hvor hver av sidene favner vidt. Allerede da jeg startet å arbeide med emnet for snart to år siden, forsto jeg at avgrensing av tema var viktig og tvingende nødvendig. Aller først vil jeg derfor presisere hva jeg ikke har skrevet om.

Rene juridiske spørsmål som reiser seg ved bruk av granskingsutvalg har jeg i stor grad holdt utenfor. Bortsett fra helt innledningsvis, der granskingene beskrives og redegjøres for generelt, vil det ikke bli gjort direkte relevans og vektvurderinger av nærliggende lovgivning med henblikk på granskingsutvalgene. Det to grunner til dette. For det første behandles de juridiske sidene ved gransking utførlig hos Giertsen i hans bok *Gransking* (Giertsen 2008). Han trekker grensene mot forvaltningsloven, prosesslovgivningen og offentlighetsloven. For det andre synes jeg en slik innfallsvinkel virker litt for snever. Jeg tror en har lett for å forsvinne ned i det mylder av rundskriv og forskrifter som helt eller delvis sier noe om saksbehandlingen i granskingsutvalgene, og vurderinger av hvorvidt disse kommer til anvendelse eller ikke. Faren for å stirre seg om ikke blind, så i hvert fall mett og fornøyd på detaljer er påfallende.

Det er de *ulovfestede ad hoc utvalgene*, også omtalt som *særskilte opprettede granskingsutvalg*, jeg er interessert i. Disse fremstår som spesielt interessante da verken *opprettelsen* av eller *gangen* i dem reguleres av rettsregler, men allikevel synes de å være et akseptert og ofte anvendt redskap.

1.2. Avhandlingens struktur. Avhandlingen består av to hoveddeler fordelt på til sammen syv kapitler. Den første delen er av redegjørende karakter, hvor jeg under kapittel 1 vil si litt om min egen fremgangsmåte under arbeidet med å belyse granskingene. Hva slags materiale jeg har tatt i bruk, dvs. granskingsrapporter, uttalelser i media og intervjuer, samt ulike teoretiske tilnærminger vil også bli redegjort nærmere for her. I kapittel 2 rettes fokus mot hva gransking betyr og innebærer. Jeg vil redegjøre for bruken av gransking historisk og trekke et skille mellom de lovfestede versus de ulovfestede granskingskommisjonene. I kapittel 3 har

jeg tatt for meg noe av det som har blitt skrevet om gransking tidligere, for å anvende dette som en bakgrunn for min egen avhandling. Noen av synspunktene vil bli kommentert, mens andre er blitt etterlatt i skyggen av andre og etter min mening mer relevante betraktninger.

I forhold til den andre delen av avhandlingen tror jeg det kan virke klargjørende både i forhold til å forstå granskingsutvalgene og når det gjelder mine egne drøftelser, å se granskingene langs en tidsakse. Nærmere bestemt en tredelt strekning, hvor første holdeplass er *opprettelsen* av gransking. Her vil jeg gjøre noen betraktninger rundt *hvorfor* gransking *iverksettes*. Altså mulige årsaker til opprettelsen og anvendelsen av gransking.

Andre holdeplass er *aksepten* for utvalgene generelt og rapportene spesielt. Hvilke kilder utvalgene henter sin gyldighet fra, og hvordan disse videre bidrar til å støtte opp under granskingskommisjonene, er spørsmål jeg er interessert i å se nærmere på. Kommisjonenes *sammensetning* og *form* er spennende elementer i forhold til dette.

Det tredje, og siste stoppested, er *virkning* av granskingen. Det tas utgangspunkt i Knut Bloms observasjon om at forklaringer frivillig blir gitt til kommisjonene (Blom 1965). Blom forklarte forklaringsvilligheten med at kommisjonene nyter autoritet. Jeg vil først se Bloms observasjon i forhold til mitt eget empiriske materiale, for så å gå autoritetsbegrepet noe nærmere etter i sømmene enn det som ble gjort hos Blom. I tillegg vil jeg fremme en alternativ forklaring til autoritet.

Ettersom arbeidet har skredet fremover, har jeg opplevd at begrepet og fenomenet granskingsutvalg har klarnet gradvis til. Det som til å begynne med kun var en mørk skyggeflekk, har fått litt tydeligere konturer. Temmelig sikker er jeg blitt på at granskingsutvalgene ikke lar seg forklare eller beskrive isolert sett. Kommisjonene opptrer ikke i et sosialt vakuum, og for å få et noenlunde grep om dem må de sees og defineres i *forhold til* sine omgivelser. Som en følge av dette vil denne analysen også dreie seg sammenhenger og relasjoner i samfunnet mer generelt. Nærmere bestemt hvilke normer og regler som er knyttet til samfunnets ulike områder, institusjoner og situasjoner. Disse utgjør en forutsetning, tror jeg, for å kunne si noe om *hvorfor* granskinger iverksettes, altså hva som virker utslagsgivende for dem.

1.3. Utgangspunkt og datagrunnlag. Jeg fattet interesse for granskingsutvalgene etter den store oppmerksomhet media viet særlig granskingen av UDI og LO, Valla- saken. Jeg har jussbakgrunn og er generelt nysgjerrig på rettslige prosesser. Når det gjaldt granskingene var det noe som skurret, noe jeg ikke fikk helt oversikt over eller taket på. Dette *noe* viste seg etter hvert å være om gransking er en rettslig prosess eller ikke. I media uteble en problematisering av selve undersøkelsesformen, og aksepten for den ble tatt for gitt. Gransking virket opplest og vedtatt som en legitim fremgangsmåte. Fokuset i avisene ble i stedet rettet mot sakskomplekset og de som ble gransket, og i hvor stor grad det var grunn til å bebreide dem.

Avhandlingen tar utgangspunkt i mine egne tanker rundt granskingsutvalgene. Hvorfor gransking anvendes, hvorfor granskingskommisjonene oppleves som legitime og videre hva konsekvensene av kommisjonene kan være. I forsøket på å belyse problemstillingen *gransking som fenomen*, har jeg benyttet meg av ulike innfallsvinkler og fremgangsmåter.

Etter nærmere søk fant jeg ut at litteraturen om emnet er svært sparsom. Kun to artikler (Blom 1965 og Bratholm 1986) og et rundskriv av gammel dato, sa noe om opprettelsen og gangen i granskinger. Jeg vil hente frem argumenter fra Blom og Bratholm sine artikler og forsøke å holde dem opp mot tre av den senere tidens granskingsutvalg. Hensikten er for det første å redegjøre for hva som til et tidligere tidspunkt er tenkt og skrevet om granskinger, og for det annet å se i hvor stor grad Bloms og Bratholms argumenter fortsatt er aktuelle.

Underveis i arbeidet ble det lansert en etterlenget samlende beskrivelse av granskinger skrevet av Johann Giertsen, professor, dr. juris ved Universitetet i Bergen (Giertsen 2008). Boken dreier seg imidlertid hovedsakelig om saksbehandlingsregler knyttet til gransking. Mitt synspunkt er at en noe videre forståelsesramme er nødvendig for å fange inn fenomenet tilstrekkelig, og ikke minst virker spennende. For å si noe om opprettelsen og bruken av granskinger trengs granskingsinstituttet å bli sett i en større sosial sammenheng. Dette vil jeg gjøre et forsøk på i avhandlingen, og således er ambisjonen å yte et bidrag, eller tette igjen et hull i diskusjonene omkring granskinger. Jeg vil anvende en del begreper for å forenkle og forstå de enkelte sidene ved granskingskommisjonene bedre. Jeg vil blant annet benytte normbegrepet (Sundby 1979) i et forsøk på å beskrive oppnevnelsen av granskingsutvalgene mer utførlig. Analysen vil ta utgangspunkt i en antagelse om at det stilles stadig flere krav til bedrifter og enkeltpersoner, ikke kun av rettslig karakter, nødvendigvis, men likeledes krav,

og forventninger om at disse blir overholdt. Videre vil jeg anvende begrepene rettferdighet, sannhet og tillit i et forsøk på å forklare nærmere hvorfor det tys til granskinger. Til slutt vil jeg som allerede annonsert se nærmere på autoritetsbegrepet.

1.3.1. Rapportene. For å få et bedre grep om granskingene er det nødvendig å trekke inn enkelte aktuelle eksempler. Jeg har tatt utgangspunkt i tre granskingskommisjoner. Henholdsvis Granskingskommisjon oppnevnt av UDI, 2007 (*Graver- rapporten*), Fougnerutvalgets rapport, 2007 (*Vallasaken*) og Rapport fra granskingskommisjon oppnevnt av Rikshospitalet- Radiumhospitalet HF og Universitetet i Oslo 18. januar 2006 (*Sudbø granskningen*), disse vil heretter bli omtalt som eksempelsakene.

Grunnen til at valget falt på disse er ikke tilfeldig. Fokuset på enkeltpersoner har vært betydelig. Mediedekningen har til tider vært voldsom. Følgelig kommer spørsmålet om ivaretagelsen av de granskede spesielt godt til syne. Rettsikkerhetsspørsmål knyttet til granskingsutvalgenes form og innhold bringes på banen.

For det andre er samtlige av kommisjonene såkalte ulovfestede ad-hoc- kommisjoner, også kalt særskilt opprettede granskingskommisjoner. Det vil si kommisjoner oppnevnt for et konkret tilfelle, uten spesiell hjemmel i lov. Fremtredende blir spørsmålet om kommisjonenes rettslige status og legitimitet, og videre hva som trekker den rettslige rammen for oppnevningen av granskingsutvalg og gangen i dem. Disse spørsmålene står også sentralt i Bloms og Bratholms artikler.

Nærmere om Sudbøgranskningen. Jon Sudbø var en anerkjent kreftforsker som hadde publisert en rekke fagartikler og annet vitenskaplig materiale om blant annet munnkreft. Han ledet en forskningsgruppe ved Radiumhospitalet som presenterte og publiserte forskning som viste hvordan munnhulekreft kunne begrenses ved bruk av visse preparater. I januar 2006 ble det påvist at Sudbøs datagrunnlag stammet fra oppdiktet forskningsmateriale, og en ekstern granskning ble opprettet av Rikshospitalet- Radiumhospitalet HF og Universitetet i Oslo for å gå Sudbøs forskning nærmere etter i sømmene (Wikipedia).

Nærmere om Graverrapporten. Våren 2006 ble det sådd mistanker om at UDI hadde brutt med den tidligere regjeringens retningslinjer da de hadde gitt permanent oppholdstillatelse til en rekke kurdere fra Nord Irak som hadde oppholdt seg i landet på såkalt midlertidig opphold

uten rett til familieforening (MUF). Manuela Osmundsen uttrykte, som daværende direktør i UDI, til pressen at hun hadde mente at UDI *ikke* hadde tolket forskriftene i tråd med tydelige politiske retningslinjer (Aftenposten 29. mars 2006). Den 5. april 2006 besluttet daværende inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen (Ap) at UDI skulle granskes av et uavhengig utvalg (Wikipedia).

Nærmere om Fougnerutvalgets rapport. I januar 2007 vakte det stor oppmerksomhet da Ingunn Yssen valgte å si opp sin stilling som Internasjonal sekretær i LO med den begrunnelse at hun var blitt mobbet av daværende LO leder Gerd- Liv Valla. Flere ansatte i LO beskyldte etter dette Valla for å føre en meget autoritær lederstil som ble hevdet å skape et dårlig arbeidsmiljø innad i LO. LOs sekretariat besluttet etter dette at en uavhengig granskingskommisjon skulle utrede forholdet rund Valla og Yssen. Granskingsrapporten konkluderte med at LOs behandling av Yssen var brudd på arbeidsmiljølovens forbud mot trakassering. LOs håndtering av saken var i strid med de krav som stilles til fullt forsvarlig arbeidsmiljø i arbeidsmiljøloven (jfr. aml. § 4-3) (Wikipedia).

1.3.2. Media. Med utgangspunkt i ordvekslingen som fant sted i media i forbindelse med granskingsutvalgene, har jeg vært på utkikk etter hva som var bakgrunnen for de tre eksempelsakene. Nærmere bestemt om det er mulig å spore noen konkrete forhold rundt hendelsene som i sin tur utløste granskingene. Jeg er interessert i å se nærmere på hvorfor akkurat disse tre sakene ble gjenstand for gransking.

1.3.3. Intervjumaterialet. I en teoretisk tilnærming som dette er, ser jeg nødvendigheten av å få en viss input fra den virkelige verden. Det er både viktig og spennende å få en av- eller bekreftelse på sine egne antagelser og teoretiske tilnærminger. På den annen side har et sterkt ønske fra min side vært å ikke la meg farge i for stor grad av de jeg skulle snakke med. Jeg vet av erfaring at jurister og professorer utgjør en talefør forsamling, og det er lett å la seg rive med av deres resonnementer. Derfor valgte jeg å legge intervjuene sent i prosessen, slik at jeg først fikk ned en del av mine egne tanker på basis av hva jeg har sett og hørt, for så å fremme noen antagelser om granskingene på grunnlag av disse. Jeg har snakket med tre personer som har vært med i granskingsutvalg som granskere. Spørsmålet samtalen dreiet seg rundt var juristenes tilstedeværelse i granskingskommisjonene, og hvordan denne kan tenkes å påvirke kommisjonene som sådan og rapportene spesielt.

De jeg har intervjuet snakket på veiene av seg selv og om hvilke erfaringer de hadde fra granskingsutvalg. Følgelig vil jeg ikke kalle dem for informanter, da de ikke ga opplysninger om andre personer eller saksforhold de ikke selv har vært delaktig i, men i stedet referer til dem som respondenter (Holter og Kalleberg 1999:76).

De jeg har samtalt med er: *Aanund Hylland*. Ikke jurist, men utdannet økonom. Han er ansatt som professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo (Blindern), og var medlem av Gardermoen- granskingen. Hylland har sammen med tre andre sittet i komiteen oppnevnt av Regjeringen i 2007 for å vurdere behovet for lovregulering av granskingsutvalg.

Jan Fougner. Advokat og partner i advokatfirmaet Wiersholm. Ph.D grad fra 2007, Handelshøyskolen, Universitetet i Aarhus. Fougner er blant annet kjent for å ha ledet granskingsutvalget initiert av LO for å granske forholdene rundt Valla og Yssen (Fougner-rapporten).

Hans Petter Graver. Professor, Dr. juris ved Universitetet i Oslo. Satt som leder av UDI granskingen (Graverrapporten).

1.3.4. Min forforståelse. Alle er offentlige personer i forstand av å ha fremstått og uttalt seg i media og andre offentlige kanaler som lærebøker, fagartikler mv. Aanund Hylland kjente jeg noe fra før fra familiesammenheng. Men de gangene jeg har møtt ham privat, har han holdt en lav profil og spilt en tilbaketrukket rolle, slik at jeg verken har fått det ene eller annet inntrykk av ham.

Spørsmålet som ble stilt var: *Hvordan tror du juristenes tilstedeværelse i granskingskommisjonene kan påvirke saksgangen og utfallet?*

Et tilleggsspørsmål ble også stilt på tampen av samtalen. Dette sendte jeg ikke ut i forkant med håp om å få en mer spontan reaksjon, og spørsmålet var: *Hva synes du om gransking? Til hjelp eller besvær?*

Intervjuene er gjort sent i skriveprosessen. Ikke før mot slutten av februar måned i det siste semesteret av skriveingen. Valget har vært bevisst. Jeg ville i minst mulig grad la disse farge mine egne tanker omkring granskingenes besetning og hvordan denne potensielt påvirker

kommisjonenes og rapportenes autoritet. Jeg har ikke forandret eller tilpasset noe av det jeg har skrevet etter intervjuene. Kun ett spørsmål ble stilt og jeg tok ikke i bruk intervjuguide. Jeg vil derfor si at det heller ble samtalen snarere enn intervjuet. Alle samtalene ble holdt på arbeidsstedet til respondentene. Fougner benyttet et møterom. I utgangspunktet virket dette noe kjølig og profesjonelt, men myknhet straks opp da samtalen kom i gang.

Et vel kjent problem når en snakker sammen under en løs og ledig tone, er at en vender og tilpasser sine egne påstander og meninger mer eller mindre med dem en samtaler med. Eller andre vei, at jeg dreier mine samtalepartners oppfatninger i retning av mine egne, slik at de passer på de påstandene jeg på forhånd har uttrykt. Jeg tror nok denne faren forsterkes når en ikke har en intervjuguide å holde seg fast til (Holter og Kalleberg 1996:85).

På den annen side har en slik uformell intervjuing også sine fordeler. Jeg opplevde at respondentene i større grad syntes å snakke om det *de* fant spennende og relevant i forhold til juristenes tilstedeværelse i granskingene. Hadde jeg holdt meg strengt til en intervjuguide, tror jeg samtalen i større grad ville vært preget av respondentenes forsøk på å svare på mine spørsmål. Jeg slapp videre å stoppe samtalen for å spørre neste spørsmål, og på denne måten spore av flyten. Samtalene bar preg av gjensidighet og fleksibilitet under overbygningen av det ene spørsmålet. Disse fordelene ved det uformelle intervju har også blitt fremhevet i metodelitteraturen (Holter og Kalleberg 1996:83 flg.).

Kapittel 2. Hva er gransking? Dette kapitlet er ment å være av redegjørende karakter, men jeg ser at det mot slutten også har fått en mer problematiserende tilnærming til tema. Det redegjøres først nærmere for hva gransking er hvordan gransking har vært anvendt historisk. Videre vil det sees nærmere på hva begrepet gransking rommer, og hva som faller innenfor og utenfor begrepet slik det anvendes her. Tilslutt tar jeg for meg granskingenes rettslige status. Det vil si hva som finnes av regulering når det kommer til opprettelsen og gangen i gransking, herunder granskingsutvalgenes forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven.

2.1. Granskingsutvalgenes bakgrunn og rettslige fundament.

Bakgrunnen for nedsettelse av granskningskommisjoner kan være av forskjellig karakter. Hovedformålet er ofte å få avdekket en uønsket praksis, finne årsakene til en ulykke eller avklare ansvarsforhold i en virksomhet, i en bransje eller innen offentlig forvaltning (Jakhelln 2007: 759).

Å opprette en granskingskommisjon for å gå en hendelse nærmere etter i sømmene, er ikke et nymotens fenomen. Sjøforklaringer¹ som spesielle, lovfestede granskninger, strekker seg helt tilbake til middelalderen. Derfra via Fredrik II s Sjørett av 1561 til Kong Christian den Femtis Norske Lov (N-L) av 1687 som dannet utgangspunkt for sjøfartsloven av 24. mars 1860. Dagens regler om sjøforklaringer reguleres av sjøloven av 24. juni 1994, nr 39, Kap. 18.

Når det gjelder de ulovfestede særskilt opprettede kommisjonene ble det allerede i 1945 nedsatt en granskingskommisjon for å avklare omstendighetene rundt den norske stats forhold til okkupasjonsmakten etter 9. april 1940. I etterkrigstiden ble det videre opprettet en rekke slike ad- hoc granskingskommisjoner. For eksempel i 1950 granskingen av AS Union, i 1958 gransking om hvorvidt kritikkverdige forhold var utvist ved trykkingen av NRKs programblad, i 1963 granskingen av Kings Bay ulykken, i 1980 granskingen av Reitgjerdet psykiatriske sykehus og granskingen av Alexander Kielland ulykken (Wikipedia).

Å belyse gransking som fenomen forutsetter en noenlunde oversikt over de ulike variantene eller formene gransking opptrer i. Det må foretas to vesentlige skiller. Det første skillet går mellom de *ulovfestede* versus de *lovfestede* granskingsutvalg. De sistnevnte støtter sin opprettelse, innhold og saksgang på en lovtekst. Et tydelig eksempel er sjøforklaringene, et lovfestet undersøkende organ som trer i kraft umiddelbart etter ulykker til havs. Hensikten er å bringe klarhet i årsakene til ulykken med sikte på å forhindre lignende hendelse igjen.

Den rettslige rammen rundt sjøforklaringene er markant. Sjølovens § 472 angir absolutte vilkår for når sjøforklaringer skal holdes. Avhengig av uhellet eller hendelsens alvorlighet, skal det enten holdes tvungen forklaring eller sjøforklaring etter begjæring, jfr. § 473. Videre gis det i § 481 regler om at vitneavhørene og selve granskingen skal skje i overensstemmelse med tvistelovens regler som tar sikte på å ivareta grunnleggende prinsipper ved rettergang, herunder offentlighet, kontradiksjon og overprøvelse.

De ulovfestede særskilt opprettede kommisjonene utgjør motpolen til sjøforklaringene. Her foreligger det ingen lovregulering som trekker rammene for opprettelsen og fremgangsmåten.

¹ Fra 1. juli 2008 ble sjøforklaringsinstituttet avskaffet. SHT, Statens havarikommisjon for transport, trer i stedet inn som uavhengig granskingsorgan. Kilde: Sjøfartsdirektoratet.

Disse fremstår som løse og vage i formen sett i forhold til den stramheten som preger sjøforklaringene.

I kjølvannet av Kings Bay ulykken i 1963 var granskningskommisjoner den gang som nå et dagsaktuelt tema. Ulykken og den etterfølgende granskningen vakte stor oppmerksomhet og dannet blant annet utgangspunkt for Knut Bloms artikkel *Granskning og rettssikkerhet* i Lov og Rett i 1965 (Blom 1965). En annen følge av oppmerksomheten rundt Kings Bay ulykken og den etterfølgende granskningen, var at regjeringen i 1966 nedsatte en kommisjon som skulle vurdere behovet for å lovregulere granskinger.

Det andre skillet går mellom de *privatinitierte* og de *offentlig opprettede* granskinger. Offentlig granskning er imidlertid ikke et godt begrep, selv om det anvendes i litteraturen om granskning (Giertsen 2008). For *hvor langt* strekker de offentlige granskningene seg? Et spørsmål som raskt melder seg er grenseoppgangen mot de private granskinger, nærmere bestemt hva som skal til før en beveger seg fra offentlig og over i privat initiert granskning. Granskningen av stortingsrepresentantenes pensjonsordninger faller klart innenfor de offentlig opprettede granskinger. Tilsvarende gjør departementene, og nok også kommunene. Men hva med for eksempel Statoil Hydro? Et aksjeselskap hvor den norske stat eier over halvparten av aksjene, mens resten av eierandelene er fordelt på så vel amerikanske som engelske hender. Hvordan er det videre med landets mange elverk og kraftleverandører, som heller ikke er fullblods offentlige? Om granskningen kan plasseres innenfor den ene eller andre kategori, er av avgjørende betydning for hvorvidt rundskriv og lovgivningen kommer til anvendelse. Med andre ord vil oppdragsgiveren for granskningen i stor grad påvirke relevansen og vekten av lovgivningen og annet retningsgivende materiale. De kommisjoner som er opprettet i offentlig regi er delvis underlagt forvaltningsloven og offentlighetsloven. For de private granskinger gjelder i utgangspunktet ingen av lovene.

Hvor denne grensen mellom de ulike granskingsformene går, kommer ikke tydelig frem i den foreliggende litteraturen om granskning. Jeg tror for det første et slikt skille er meget vanskelig å trekke. Jeg tror videre det har begrenset verdi å operere med en grense over hodet. En mer formålstjenelig innfalsvinkel vil være å se på de faktiske virkningene av granskning, og la de bestemme relevansen av den foreliggende lovgivningen. Jeg vil ikke forsøke å trekke opp eller følge en grense mellom de ulike granskningene her, men for ordens skyld bare nevne at det er vanlig å skille mellom de privatinitierte versus de offentlig oppnevnte når det snakkes

om gransking. Til gjengjeld vil jeg i kapittel 6 fokusere på virkningene av granskinger de facto, uavhengig av hvem de er i regi av.

2.2 Bakgrunnen for rundskriv G – 48/75 av 4. mars 1975.

Granskingskommisjonen som ble nedsatt for å belyse omstendighetene rundt Kings Bay ulykken høsten 1962 ble spesielt synlig. Dette skyldtes hovedsakelig to ting:

For det første var hendelsen svært alvorlig. 21 mennesker mistet livet, og de gikk tapt under spesielle og tragiske omstendigheter. Pressens kriterier for nyhetsverdi var oppfylt. En dramatisk hendelse, nær i tid, nær i sted (Allern, 1996). Flere aviser og fjernsyn dekket saken.

For det andre var granskingsutvalget ute etter å kartlegge hvem som skulle stilles ansvarlig – utvalgets lupe ble rettet mot enkeltpersoner. Einar Gerhardsen og hans regjering måtte gå grunnet et mistillitsforslag. Bakgrunnen var Tønseth- rapporten som ble presentert sommeren 1963. I rapporten ble det avdekket grove brudd på sikkerhetsreglene, hvilket regjeringen ble stilt ansvarlig for. Dette vekket naturligvis allmennhetens interesse.

Det ble etter hvert påvist en del svakheter ved granskingskommisjonens arbeids- og fremgangsmåte. Dette skapte reaksjoner. Kommisjonens likhetstrekk med offentlig rettergang fikk jurister til å reagere spesielt, og rettssikkerhetsspørsmål omkring granskingskommisjonene så dagens lys. Særlig hensynet til å la sakens involverte svare for seg – kontradiksjon, en fremtredende rettighet i en rettsstat som viste seg mer tildekket og ikke like opplagt for de granskedes vedkommende.

Reaksjonene på granskingskommisjonene banet vei for at regjeringen i 1966 satte ned et utvalg som skulle vurdere behovet for formell regulering av fenomenet, Eckhoff- utvalget. Det ble av utvalget diskutert rundt og stemt over hvorvidt regulering skulle gis i lovs eller forskrifts form. Knut Blom – som tilhørte mindretallet av stemmene – argumenterte sterkt for lovregulering. Hensynet til en forsvarlig og objektiv prosess samt ivaretagelse av de granskede sto sentralt i argumentasjonen.

Flertallets argumenter mot å innta reglementet i lovs form var at *”det er vanskelig å formulere regler som er så fylldige som det kreves av en prosesslov uten å bli for kompliserte for en*

granskingskommisjon.” (Fra utvalgets flertall, Eckhoff og Nyhus. St. inst.: Regler for granskingskommisjoner, 1968, trykt 1969)

Etter et simpelt flertall i avstemmingen, konkluderte utvalget med at fremtidige granskingskommisjoners opprettelse og fremgangsmåten skulle reguleres i forskrifts form. Nærmere bestemt et rundskriv. Rundskriv G – 48/75 fra justis og politidepartementet, Oslo den 4. mars 1975.

2.3. Den rettslige rammen for oppnevningen av og gangen i granskingskommisjoner. Samt forholdet til forvaltningsloven av 1967. Her vil jeg altså gjøre det jeg har sagt jeg ikke skal; en juridisk relevans- og vektvurdering av foreliggende lovgivning. I en avhandling om granskinger synes jeg allikevel at dette i viss utstrekning må til, selv om en slik tilnærming ligger på siden av problemstillingen og behandles utførlig og uttømmende hos Giertsen. På bakgrunn av dette vil jeg forsøke å vinkle redegjørelsen inn mot noe faktum jeg finner interessant, nemlig i hvor *liten* grad lovgivningen egentlig berører granskningene. Giertsen er opptatt av det motsatte, i hvilken grad lovgivningen *kan* anvendes utvidende og analogisk. Dette er forståelig og forsvarlig nok, da Giertsens målgruppe er potensielle granskere som skal bevege seg i det uoversiktlige landskap som rettskildegrunnlaget som sier noe om granskning utgjør. Hos meg er agendaen snudd på hodet; jeg vil gjøre et poeng ut av hvor få retningslinjer granskerne faktisk er underlagt, og hvor liten grad de granskedes interesser blir ivarettatt i de eksisterende lovene og retningslinjene som sier noe om fremgangsmåten i granskning.

Hovedkilden som sier noe om oppnevningen, fremdriften og følgene av statlige oppnevnte granskinger, er justisdepartementets rundskriv G- 48/75 fra 1975. Her fremheves det at granskning er en ekstraordinær undersøkelsesform som kun bør anvendes i spesielle tilfeller. Rundskrivet består av fire deler (romertall I – IV), hvor oppnevning og saksbehandlingen er viet størst plass. En overvekt av reglene er *bør* regler og fremstår som bestemmelser av veiledende karakter. Tatt reglenes plassering i et rundskriv med i betraktningen, forsterkes inntrykket av at en ikke har å gjøre med et regelverk av preseptorisk betydning. Hva slags utslag dette kan gi i praksis kommer jeg tilbake til.

De kommisjoner rundskrivet tar sikte på å regulere, og begrunnelsen for dette, kommer til uttrykk under punkt II der det heter:

”Rundskrivet tar sikte på granskningskommisjoner. Dette kan som utgangspunkt forklares som kommisjoner oppnevnt for å utrede et bestemt faktisk saksforhold og gi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for vedkommende myndighet. (...) Det sentrale er at kommisjonens oppdrag innebærer at den må vurdere feil, forsømmelser eller annet klandreverdige forhold som er utvist av enkeltpersoner eller innen en etat. Behovet for særregler til trygging av saksbehandlingen ligger i det forhold at en eller flere personer kan bli kritisert i kommisjonenes utredning.” (Rundskriv G- 48/75, pkt. 2)

Siste setning antyder at dersom kommisjonenes resultater vil innebære en personkritikk, skal hensynet til den kritiserte bli ivaretatt på en skikkelig måte. Det gis derfor særregler om saksbehandlingen i rundskrivet. Disse kommer til uttrykk i rundskrivets punkt IV – *Saksbehandlingen i granskningskommisjoner*. Her blir forholdet til hhv forvaltningsloven og offentlighetsloven påpekt.

Når det gjelder *forvaltningsloven* (Lov av 10. feb. 1967) heter det at kommisjonen under sitt arbeid er bundet til habilitetsregelen i fvl. § 6 flg. Dette innebærer at kommisjonsmedlemmene habilitet både skal vurderes opp mot de konkrete habilitetskrav i § 6, 1. ledd, og i forhold til om det foreligger andre *særegne forhold* som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet i 2. ledd.

Rundskrivet sier videre uttrykkelig at kommisjonens rapport ikke er å regne som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Følgelig kommer ikke fvl. Kap. V og VI til anvendelse. Dette innebærer en vesentlig begrensning i reglene om krav til skriftlig begrunnelse, klageadgang og omgjøring. På den annen side påpekes det under rundskrivets punkt IV, 4 om partsrettigheter at:

”En del hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling må likevel følges av granskningskommisjonene”

Hvilke hovedprinsipper det mer konkret siktes til med *”en del”* står det ingenting om. En må kunne anta at det for granskningsutvalgene som for prosessretten generelt må oppstilles et proporsjonalitetshensyn.

Dette innebærer forholdsmessighet mellom et inngreps intensitet og beskyttelse av dem inngrepet rettes mot. Beskyttelsen består i at kravene til for eksempel habilitet og kontradiksjon skjerpes med kommisjonenes intensitet og rapportens konsekvenser for den granskede. Dersom det for eksempel anvendes intervjuer som bevis, er det rimelig å forvente at de granskedes mulighet til å få sagt sin mening prioriteres. Men, som også Giertsen er inne på, forutsettes reglenes anvendelse av en såkalt *forsvarlighetsvurdering* eller *forsvarlighetsprinsipper* (Giertsen 2008: 54 flg.). Jeg synes det siste er verre enn det første, fordi ordet prinsipp er en meget vag betegnelse.

I teorien foreligger den en rekke gode regler som kan sørge for en skikkelig prosess og ivaretagelse av de som granskes. Problemet er imidlertid at disse reglenes anvendelse i stor grad vil bero på at kommisjonene finner dem formålstjenelige ut i fra en forsvarlighetsvurdering. Eller rettere sagt en avveining av hva en har tid og ressurser til, noe som kan føre til at alt som ikke anses som prekært blir satt til side.

Punkt IV, 1 i rundskrivet lest i sammenheng med forarbeidene etterlater uansett liten tvil om at det overordnede hensyn bak bestemmelsene i rundskrivet er å etterstrebe en så god ivaretagelse av de granskede som mulig.

2.4. Mulige følger av at reglene for granskningskommisjoner er inntatt i rundskrivs form. Den juridiske rettskildelære sier noe om ulike reglers relevans og vekt i løsningen av juridiske spørsmål. Hvilken *form* reglene er utformet i har med andre ord betydning for deres *gjennomslagskraft*.

Rundskrivet består hovedsaklig av bør- regler, og danner således et noe uskarpt bilde av hvordan reglene skal være å forstå. Rundskrivsformen virker i tillegg umiddelbart svekkende på den rettskildemessige verdien

Rundskrivet er tiltenkt de offentlig opprettede granskingskommisjoner. Det vil si at de privatinsiterte granskinger umiddelbart ikke berøres av rundskrivets bestemmelser. Giertsen (2008) operer med begrepet forsvarlighetsprinsipper. Han argumenterer for at rundskrivet har *overføringsverdi* til også private granskinger når hensynet til en forsvarlig saksgang tilsier det. Med dette mener Giertsen at dersom graskingen er av en viss intensitet og innebærer et visst inngrep og belastning for de som granskes, bør bestemmelsene i

rundskrivet få relevans for også de private granskingene (Giertsen 2008:29- 76). Det er lett å nikke samtykkende til dette resonnementet. I praksis vil det nok raskt oppstå et spørsmål om nøyaktig når en gransking er av en slik art at rundskrivets bestemmelser skal komme til anvendelse. Et annet potensielt problem er begrepet offentlig, og grensedragningen mot privat som ble påpekt og problematisert over.

Hvor stor gjennomslagskraft bestemmelser har beror på den rettskildemessige forankringen. Formelle lover gitt av det lovgivende organ er den primære rettskilde og veier tungt i avgjørelsen av et rettslig spørsmål. Rundskrivsformen er av atskillig lettere karakter. Dersom retningslinjer i rundskrivsform taler for en løsning og retningslinjer i lovs form taler for en annen, er det vanlig at loven prioriteres fremfor rundskrivet. Den veier tyngre (Eckhoff 2005).

I tillegg er de aller fleste av reglene i rundskrivet såkalte bør- regler. Rettskildemessig oppfattes de da raskt å være av mer veiledende og fravikelig karakter enn såkalte skal- regler, som er betraktelig strammere og mer preseptoriske i formen.

Retts sosiologiske undersøkelser viser at lovers virkninger avhenger av at de som lovene skal regulere i en viss grad finner det hensiktsmessig å handle i overensstemmelse med loven. Forklart motsatt; dersom noen opplever en lovbestemt handlemåte som tungvinn, uten rot i den virkelighet undersåttene lever i, eller i strid med undersåttenes grunnleggende verdier, kan det tale for at loven ikke vil virke optimalt (Mathiesen 2005).

Jeg tenker i tilsvarende retning når det gjelder rundskrivsbestemmelsene. Dersom granskingsutvalgene i for stor grad opplever dem som hinder i veien for det arbeidet de utfører, er det grunn til å tro at reglene i mindre grad vil anvendes og kanskje til og med forsøkes omgått. Det er nærliggende at det tidspress granskingene ofte arbeider under kan føre til at utvalgene velger minste motstands vei til mål. Det er ikke sikkert at denne veien legger inn stopp ved rundskrivets bestemmelser.

På den annen side kan det hende at veien må legges innom grunnleggende hensyn til habilitet og ivaretagelse av de som granskes, for at granskingskommisjonene og deres rapporter skal festes lit til av allmennheten. På denne måten vil det være i kommisjonenes interesse å følge de retningslinjer for opprettelse og saksgang som rundskriv, lovgivning og forsvarlighetsprinsipper trekker opp. En kan til og med tenke seg at kommisjonenes eksistens

og funksjon er prisgitt å bli oppfattet som troverdige. Ut i fra den retts sosiologiske tese som formulert over, kan kommisjonenenes behov for å bli oppfattet som troverdige tale for at rundskrivbestemmelsene overholdes.

2.5. Oppsummerende. Rundskrivets relevans begrenser seg i utgangspunktet til de offentlig opprettede granskinger. Tanken om rundskrivets overføringsverdi til også privatinitierte granskinger der ivaretagelsen av de granskede taler for det, forsvarlighetstanken, er god, men på grunn av sin svake rettskildeforankring kan det hende at den må vike for andre hensyn. For eksempel hensynet til å få granskingen raskest mulig overstått. På den annen side kan det hende at kommisjonenenes behov for å bli oppfattet som troverdige allikevel oppfordrer til å gå veien om rundskrivets bestemmelser.

2.6. Den senere tidens granskningsutvalgs forhold til rundskrivet og forvaltningsloven.

Mot den over skisserte bakgrunn er det interessant å lese innledningskapitlene til eksempelsakene jeg har tatt for meg. Her tas det enten forbehold om at granskningsutvalget er av en slik art at rundskrivet fra 1975 ikke kommer til anvendelse, eller forbehold om at bestemmelsene i forvaltningsloven av 1967 blir sterkt beskåret, eller begge deler.

”Kommisjonen er ikke en offentlig granskningskommisjon, men snarere et midlertidig og faglig uavhengig forvaltningsorgan av spesiell karakter, bestående av uhildede eksperter, som ledelsen ved de to nevnte offentlig institusjoner har oppnevnt i sakens anledning for å utføre en granskning på deres vegne. Hensynet til en faglig uavhengig granskning har imidlertid stått helt sentralt for så vel oppdragsgiver som kommisjonen.

For denne typen ad- hoc oppnevnte kommisjoner er det ikke gitt særskilte saksbehandlingsregler i lov eller forskrift. ” (Sudbø- granskningen s 12)

Noe mer forståelig fremstår det at Fougner utvalget ikke omfattes av Rundskrivet om offentlige granskningsutvalg. Utvalget ble nedsatt på privat initiativ av LO som var oppdragsgiveren for kommisjonen.

”Mandatet angir ingen retningslinjer for hvordan utvalget skulle legge opp arbeidet. Det finnes heller ikke noe regelverk som direkte gjelder for denne type granskinger initiert av en privat part. Utvalget måtte derfor selv ta stilling til hvilke prinsipper og arbeidsmetoder som skulle danne grunnlag for granskningen.” (Fougner utvalgets rapport s 23)

Den ovenfor siterte setningen om at utvalget selv må ta stilling til hvilke regler som skal legges til grunn for saksbehandlingen, virker ikke umiddelbart beroligende. Nå skal imidlertid Fougnerutvalget krediteres for at det uttrykkelig la vekt på at partenes rettssikkerhet skulle ivaretas, og at undersøkelsesprosessen således skulle legges så nært opp til en domstolsprosess som mulig (rapporten s 23). På den annen side er ikke et samsvar mellom teori og praksis alltid gitt. Poenget her er å få frem at det i utgangspunktet ikke foreligger noen regler for hvordan prosessen skal foregå.

Siste sitat minner også om at granskningskommisjoner i *privat regi* ikke er å regne som offentlige organer på noen måte. Følgelig faller forvaltningslovens regelverk i sin helhet bort når det gjelder disse.

Forvaltningslovens bestemmelse om lovens generelle virkeområde lyder: "*Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når annet ikke er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune (...)*" (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967, § 1. Heretter fvl.)

Når det gjelder de offentlige oppnevnte granskningsutvalg skulle en imidlertid tro at disse ble omfattet av forvaltningslovens bestemmelser, da det er snakk beslutninger som treffes og arbeid som utføres av offentlige organer. Og de offentlige granskingene omfattes, men bare delvis. Det vil si at granskningskommisjonene går inn under lovens definisjon av forvaltningsorgan², men selve rapporten er derimot ikke som et *enkeltvedtak*³ å regne. Dette har direkte følger for hvilke bestemmelser i forvaltningsloven som kommer til anvendelse. Avgjørelser som ikke er enkeltvedtak reguleres kun av lovens kapittel III, Almindelige regler om saksbehandlingen.

Giertsen (Giertsen 2008) understreker flere steder dette poenget ved å presisere at granskingsrapporten er å regne som en *ytring* og ingen *avgjørelse*. Et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand er "*avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet og som (...) er bestemmende for (...) rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte*

² Se for eksempel Sudbø- granskningen s 15, if.

³ Sudbø- granskningen s 12, Graver- rapporten s 3.

personer.” (fv. § 2 a og b). Granskingsrapporter faller således utenfor lovens anvendelsesområde. Dette er granskingsutvalgene også bevisste på:

”Siden kommisjonens rapport ikke kan anses som noe enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, er det især kapitlene II og III som har hatt betydning for arbeidet. I tillegg har kommisjonen iaktatt det ulovfestet grunnkravet til en forsvarlig saksbehandling, og har i den forbindelse lagt til rette for kontradiksjon i større utstrekning enn det loven krever. Kommisjonen har dessuten fulgt de regler som er fastsatt for granskingskommisjoner i rundskriv G-48/75 fra Justisdepartementet.”

(Graver- rapporten s 3)

I klartekst innebærer dette at de granskede avskjæres fra: a) retten til forhåndsvarsling før avgjørelse (rapporten) treffes, fv. § 16

b) adgangen til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, fv. § 18, og

c) begrunnelse av avgjørelsen (rapporten), fv. § 19, samt hele kapitlet om adgangen, den lovfestede rett, til å klage på avgjørelsen, samt kreve omgjøring av den, kapittel VI.

En side ved granskinger som bør problematiseres er hvorvidt et granskningsutvalg i privat regi i mindre grad enn et utvalg i offentlig regi har *behov* for regulering. Er det gitt at en granskningskommisjon nedsatt på privat initiativ går grundigere til verks, i tilstrekkelig grad sikrer ivaretagelse av uavhengighet, full opplysning av saken samt kontradiksjon mv., enn en offentlig? Dette er langt fra sikkert. Inntar en de granskedes ståsted er det uten relevans for dem hvorvidt utvalget som foretar granskingen er privat eller offentlig. Behov for at det stilles formelle og ufravikelige krav til opprettelse og saksgang, burde gjelde uavhengig av hvem som gransker.

En annen side av samme sak gjelder *avgrensningsspørsmålene* som kan oppstå i praksis. Hva er privat gransking? Hva er offentlig, og hvor går grensen? I verste fall kan en tenke seg at den private formen velges bevisst for å gå veien uten om de regler som hefter ved de offentlige granskingene. Effektivitetshensyn, altså å få granskingen ferdig så fort som mulig, er et nærliggende argument for å velge den granskingsform det er knyttet færrest omveier til. Jeg synes dette argumentet forsterkes når en vet at granskingene blir betalt av en

oppdragsgiver, og denne som regel er interessert i å få granskingen overstått så raskt og rimelig som mulig.

Dersom eventuell fremtidig lovgivning av gransking (2010) også vil operere med et skille mellom offentlig opprettet og privat initiert gransking, økes relevansen av disse aspektene.

Et tredje viktig spørsmål knyttet spesielt til granskingsprosessen, er *hvor langt granskerne* i en inkvisitorisk preget framgangsmåte *plikter* å opplyse saken. Når har granskingsutvalget sanket tilstrekkelig med informasjon til at konklusjoner kan trekkes? Altså hvor meget bevis må føres før en sier seg fornøyd og fatter en avgjørelse. Dette vil på mange måter spille en avgjørende rolle i forhold til resultatet. Et tenkt eksempel kan være på sin plass. Dersom et granskingsutvalg av tids- og ressursårsaker begrenser seg til å høre minimalt med vitner, hvordan vil dette virke inn på resultatet? Sett fra den motsatte side; hvordan kunne det potensielt virket inn på resultatet dersom det dobbelte eller tredobbelte antall forklaringer ble gitt? Denne innfallsvinkelen leder ut spørsmålet om *forholdet mellom* kommisjonene og oppdragsgiver. Kan oppdragsgiver sette grenser for hvor mange vitner som skal føres, eller rettere sagt hvor grundig saken skal opplyses, ved å regulere ressursene til granskingen?

Giertsen argumenterer for forvaltningslovens § 17 anvendelse for de *statlige* granskinger. Denne pålegger organet å opplyse saken ”*tilstrekkelig*” til at vedtak kan treffes, men *hvor langt* er ikke gitt. I tillegg gjelder ikke denne bestemmelsen for de privat initierte granskningene. Det virker på meg som at faktagrunnlaget som ligger til grunn for kommisjonenes konklusjoner avhenger av oppdragsgiver og hvor meget tid og penger denne har til disposisjon.

Felles for samtlige granskinger i perioden 1945 til i dag, er at de har jobbet under et til tider enormt tidspress (Bratholm 1986, Giertsen 2008). Leter en lenge nok, kan en finne både det ene og det andre – den som leter finner. Lar en undersøkelsesprosessen være underlagt stramme tidsfrister, vil en kommisjon komme opp med langt mindre informasjon. Det er betenkelig at et så viktig element i stor grad beror på oppdragsgiver for granskingen, og hva denne disponerer av midler, eller føler den disponerer av tid.

2.7. Oppsummerende om granskingenes rettslige status. Granskningene opptrer per i dag i praksis i rettstomt rom. I hvilken grad lovgivningen virker inn på opprettelsen og saksgangen

beror særlig på om granskingen er privatinitiert eller i offentlig/statlig regi. For de private granskingene gjelder ingen formell lovgivning. De offentlige er til en viss grad underlagt forvaltningslovgivningen, offentlighetsloven og rundskrivet om granskinger gitt av justisdepartementet. Felles for begge typer gransking er at de i meget stor grad er prisgitt kommisjonene og oppdragsgivere evne og vilje til å vektlegge en saklig og oppriktig undersøkelse som tar hensyn til de involverte. På bakgrunn av fraværet av lover og regler som direkte gjelder de særskilt opprettede granskingskommisjonene, er de ikke å betrakte som et rettslig instrument.

2.8. Granskingsutvalgenes inkvisitoriske form. Kontradiktorisk versus inkvisitorisk fremgangsmåte innenfor domstolene og granskingene. Det foreligger svært begrenset med litteratur om prosessspørsmål knyttet til granskingskommisjoner spesielt. Årsaken er enkel; en befinner seg ikke i noen tradisjonell form for rettergang. Granskingskommisjoner er ingen domstol og bør heller ikke fremstå som det (Giertsen 2008). Følgelig får verken tvisteloven eller straffeprosessloven anvendelse. På en annen side ligger gangen i granskingene på noen stadier av prosessen så tett opp til den alminnelig rettergang, at en avklaring av de prosessrettslige prinsipper er på sin plass. Jeg vil forsøke å belyse noen hovedtrekk fra hhv den inkvisitoriske og akkusatoriske⁴ prosess, og se om de kan ha overføringsverdi til granskinger, tiltross for at disse støtter sin eksistens og fungerer på helt andre premisser enn domstolene.

Granskingsutvalgene er satt sammen på en inkvisitorisk måte ved at den samme kommisjon både sanker fakta, undersøker og utreder rapporten. Vi ser at flere av den senere tidens granskinger har ført til alvorlige personlige konsekvenser for de granskede. Etter inngående kritikk har mange fratrådt sine stillinger, og de personlige belastningene har tidvis vært voldsomme. Tatt denne utviklingen i betraktning er det grunn til å redegjøre nærmere for de ulike formene for rettergang, og videre stille spørsmål ved granskingenes fremgangsmåte.

En inkvisitorisk prosessordning innebærer at *et og samme organ* søker å opplyse en sak, for i annen omgang å dømme i den. Motsatsen til en slik prosessordning er anklageprinsippet, også omtalt som det akkusatoriske eller kontradiktoriske prinsipp, og er det flagg den offentlige

⁴Begrepet kontradiksjon har til forveksling også et annet innhold når det brukes på prosessrettens område. Da omtales det gjerne i termen det kontradiktoriske prinsipp. I klartekst betyr dette den grunnleggende rettighet en har som borger til å ty til motmæle dersom en får rettet en offentlig anklage rettet mot seg.

rettergang i Norge seiler under.⁵ Her er det *to forskjellige organer* som står for hhv opplysning av saken (påtalemyndigheten), og å dømme i den (domstolene). En slik prosessform går også under betegnelsen kontradiktorisk eller akkusatorisk.

Til sontringen mellom disse to prosessformene er det viktig å bemerke at de sjeldent opptrer i sin rene form, men låner trekk fra hverandre.⁶ Norsk prosess har for eksempel noe av inkvisisjonen i seg. For eksempel har domstolene i visse tilfeller en plikt til å opplyse saken *ex officio* (strpl. § 294, tvl. § 21 - 4)⁷. I Johs. Andenæs' lærebok i straffeprosess blir den norske prosessordningen beskrevet som en: "*anklageprosess med visse inkvisitoriske innslag*" (Andenæs: 1994: 35). Anne Robberstad dissenterer mot dette etablerte syn, og hever tvert i mot at den norske prosess er "*(...) inkvisitorisk, men har fått partsprosessens form. Det vil si at den tilsynelatende, men ikke egentlig, er en partsprosess.*" (Robberstad 1999: 106, der kursiveringen er uthevet er den hennes egen)

Under granskningen av Utlendingsdirektoratet (UDI) i 2006, fikk en gjennom media inntrykk av at det hersket en del uklarheter rundt begrepet inkvisisjon.⁸

Manuela Osmundsen som daværende direktør for UDI, gikk ut med at hun var blitt utsatt for en inkvisitorisk prosess, i den negative forstand at hun følte hun måtte bidra til sin egen fellelse. Parallellen var klar til den type undersøkelse som i middelalderen ble anvendt av den katolske kirkes institusjon for å oppspore og dømme kjettere.

Kommisjonens leder, Hans Petter Graver, hevdet på sin side at prosessformen ikke nødvendigvis var negativ, og rettslig sett helt kurant. Ordet inkvisisjon vekker blant de fleste umiddelbare tanker til 1500- tallets heksejakt og de såkalte kjetterdomstoler, hvor grunnlaget for tiltalen var hemmelig og muligheten til å forsvare seg fraværende. Opprinnelig har begrepet en helt annen mening. Det er kun en betegnelse for den type rettergang hvor dommeren både har ansvar for bevisinnsamling og å avsi dom i saken, og det er denne betydningen av ordet det refereres til i den juridiske terminologi. Utsagnene fra hhv

⁵ Om dette er det uenighet. Jfr. Robberstad 1999:106, flg.

⁶ Robberstad dissenterer, Robberstad 1999: 117.

⁷ For forvaltningens vedkommende, foreligger en langt på vei tilsvarende plikt til å opplyse saken når det fattes enkeltvedtak (fv. § 17).

⁸ Blant annet Aftenposten 22.05.06 og 01.06.06

Osmundsen og Graver vitner uansett om to nokså ulike oppfatninger av tilsynelatende samme fenomen.

2.8.1. Domstolenes og granskingsutvalgenes oppgaver og sanksjonsmuligheter.

En vesentlig, eller kanskje den vesentligste forskjell mellom granskingsutvalg og en alminnelig domstolsprosess, er at domstolene er det eneste organ i samfunnet som har formell adgang til å ilegge noen straff ved dom. Domstolenes oppgave er å bringe de faktiske omstendigheter på det rene *og å dømme i overensstemmelse med gjeldende rett*.

Som en direkte følge av dette har det blitt utviklet et omfattende regelverk for hvordan prosessen skal foregå. Regler for rettergangen i sivile saker finner en i tvisteloven av 2005 (ikrafttredelse 1. januar 2008), og for straffesaker i straffeprosessloven av 1981. Når domstolene på vegne av samfunnet påfører lovovertreder straff i den hensikt at denne skal føles som et onde, er dette av de mest graverende inngrep staten gjør i borgernes sfære. Straffeprosesslovgivningen er en sikkerhetsventil som er ment å tilse den siktede og tiltaltes rettigheter og sørge for en solid og korrekt rettergang.

Når det gjelder granskingsutvalgene er disse tiltenkt en helt annen oppgave enn domstolene. Fokuset på å være et *undersøkende og oppklarende organ* har stått sentralt, og granskingsutvalgene har verken anledning eller kompetanse til å sikte eller dømme noen. Derfor kommer heller ikke prosessreglene til anvendelse på granskingsutvalgene. På bakgrunn av granskingenes formål, så en ikke behovet for et beskyttende prosessuelt regelverk da en rettslig regulering av gransking ble vurdert av Eckhoff-utvalget⁹ i 1966.

Et spørsmål er om ikke granskingsutvalgene i utseende, fremgangsmåte og virkninger minner så mye om en ordinær domstolsbehandling, at ivaretagelsen av de involverte burde sikres ved å la prosessprinsippene komme til anvendelse også her. Blom påpeker tilsvarende i sin artikkel. Han skriver:

"(...) Vel fremtrer komitéuttalelsen som en dom. Det er i og for seg ille, men neppe til å komme forbi. Det som er det vesentlige er at den dom som ligger i uttalelsen får en særegen form for uangripelighet, dersom det faktiske grunnlaget den bygger på ikke er nøyaktig låst

⁹ Innstilling om regler for granskingskommisjoner (1968). Eckhoff-utvalget ble nedsatt i 1966 etter Kronprinsregentens resolusjon fra 15. september s.å. Innstillingen ble avgitt i 1968.

fast. De rettssikkerhetsgarantier vi har ved vanlig domsbehandling, særlig det fullt utviklede kontradiktoriske prinsipp og prinsippet om favor defensionis kan vanskelig gjennomføres ved granskning.” (Blom 1965:107)

2.8.2. Fordeler og ulemper ved de ulike prosessformene. De to ulike prosessordninger bærer ved seg både fordeler og ulemper. Når det gjelder de norske domstolers kontradiktoriske ordning, har det blitt argumentert for at denne egner seg bedre enn den inkvisitoriske i forhold til å sikre *objektivitet* til saken (Hov 1999).

Et umiddelbart problem med den inkvisitoriske fremgangsmåte er granskernes objektivitet. Som sagt kjennetegnes inkvisisjonsformen ved at det er de samme personer som hhv. undersøker saken, samler inn fakta, bevis og som i siste omgang trekker konklusjonene. Fremgangsmåten etterstreber *ikke* beslutningstagernes (dommere eller granskere) nøytralitet etter at bevis er skaffet til veie. Den kanskje klareste *ulempe* med denne form for undersøkelse, er at det fort kan fremstå som vanskelig for så vel dommere som granskere å skille rollene fra hverandre. Fra i det ene øyeblikket å være intenst konsentrert om undersøkelsesprosessen, for i det andre øyeblikket fremstå som en nøytral beslutningstager når det gjelder konklusjonene.

Gjennom undersøkelsesprosessen skal en ikke se bort i fra at granskerne blir farget av sine hypoteser og ikke makter å foreta en så nøytral bedømmelse som ønskelig i den endelige rapporten. Det er nærliggende å tro at en gjennom arbeidet med bevisinnsamlingen kan bli så overbevist om et bestemt svar, at motstridende argumentasjon etter hvert preller av uavhengig av hvor plausible motargumentene måtte vise seg å være.

Et slikt synspunkt styrkes sett i forhold til den knappe tid granskningskommisjonene som regel får til disposisjon. Tidsrommet mellom å være i den ene fremfor den andre rolle kan være meget kortvarig. Kanskje kun noen få dager.

Dette momentet blir også påpekt i Bratholms artikkel: *”Det lar seg derfor neppe unngå at en granskningskommisjon kan få lignende holdning til skyldspørsmålet som politiet lett får under etterforskning når bevisene mot en bestemt person synes sterke. Men i motsetning til politiet må granskningskommisjonen, når alt materialet tilslutt skal vurderes, forsøke å krype ut av etterforskerens skinn og inn i dommerens.” (Bratholm 1986: 455)*

Og langt på vei tilsvarende hos Giertsen: ”*Det er ikke lett for et granskingsutvalg å foreta en kjølig vurdering av bevis som utvalget selv har hatt ansvar for å fremskaffe*”
(www.forskning.no)

En mulig måte å løse problemet om uavhengighet på, er å engasjere to stk. granskingsutvalg, eller eventuelt dele det ene i to. Da kan den ene delen arbeide med innsamling av material, vitneførsel mv., og den andre delen (eventuelt andre utvalget) kan vurdere det materialet som er skaffet til veie, og konkludere på grunnlag av det (Giertsen 2008).

Partsprosessen betraktes som en strid mellom to parter, henholdsvis den siktede og påtalemyndigheten. I sin rene form innebærer prosessformen at dommeren kun skal være en upartisk tredje part. Denne skal overveie partenes argumentasjon, og avsi dom på grunnlag av den argumentasjon som synes mest oppriktig.

Tankegangen bak partsprosessen er at når begge parter syn legges frem, vil dette bidra til å opplyse saken best mulig. Eller sagt tydeligere; når to motstridende parter på hver sin side opptrer *maksimalt partisk*, vil dette på best mulig måte opplyse saken. Tanken er videre at sannsynligheten for en riktig domsavsigelse på denne måten blir tilstrekkelig ivaretatt.

Denne strategien er ikke direkte overføbar til granskinger, siden det der ikke er to parter som står mot hverandre. Settingen er at kommisjonen undersøker hendelser og handlinger knyttet til institusjoner og personer. Kommisjonens hensikt er å finne fakta, *ikke* forsøke å finne de granskede skyldig, selv om kommisjonenes konklusjoner ofte oppleves som en skyldfordeling og medias etterfølgende kommentarer i realiteten kan virke som en dom.

En annet sentral side ved det kontradiktoriske prinsipp er de involvertes mulighet til å si sin mening om saken, eller adgangen til å ta til motmæle – kontradiksjon. En forutsetning for at kontradiksjon skal kunne finne sted, er at de involverte må få tilgang på den informasjon som domstolen eller komiteen bygger sine antagelser på. Uten et innsyn i sakens faktiske sider, vil en ikke kunne forberede seg på å imøtekomme argumentasjonen. Tanken bak det kontradiktoriske prinsipp er altså at det ikke skal avsies dom, eller treffes andre viktige avgjørelser, uten at den det gjelder har fått sagt sin mening om saken (Hov 1999:116).

Adgang til innsyn i sakens faktiske grunnlag, pluss et knippe andre rettigheter, går under betegnelsen *favor defensionis*. Tanken er at prosessen skal bygges opp på en måte som favoriserer den som må forsvare seg. Dette knippet med den tiltaltes rettigheter har fått prinsippstatus i vår straffeprosess, hvilket innebærer at det anses som en nødvendig og selvfølgelig del av rettergangen. I korte trekk innebærer prinsippet at den anklagende skal få vite hva han står tiltalt for, hvordan rettergangen foregår, bli informert sine rettigheter til innsyn i saken, og adgangen til å ta til motmæle mot de påstander en får rettet mot seg (straffeprosessloven). Prinsippet står særlig sentralt etter innlemmelsen av EMK i norsk rett, jfr. menneskerettighetsloven av 1999, hvor *favor defensionis* blant annet utledes av konvensjonens art. 6.

Den krasse kritikk som ble reist mot hhv Graver- utvalgets og Fougner- utvalgets granskningsrapporter ble hovedsakelig knyttet til den begrensede muligheten for å ta til motmæle mot kommisjonenes påstander. Bakgrunnen for kritikken springer ut av samme tankegang som ligger til grunn for *favor defensionis* prinsippet i straffeprosessen. Kontradiksjon forutsetter et innblikk i de premisser argumentasjonen mot en bygger på. En må få anledning til å forberede seg på hva som kommer. Dette var noe som viste seg vanskelig i granskingene.

En annen side av prinsippet om kontradiksjon er at de berørtes uttalelser *også* i stor grad vil bidra til å opplyse saken. Det vil komme tilsyne nyanser og detaljer som eller kanskje aldri ville sett dagens lys. Tilsvarende tanke ligger bak kravet om begrunnelse og partenes klageadgang i forvaltningenes beslutninger om enkeltvedtak (jfr. fvl §§ 17, 24, 28).

Mye av kritikken mot granskingenes inkvisitoriske fremgangsmåte har bestått i at de granskede får begrenset eller ingen tilgang til det materialet beslutningene fattes på grunnlag av. Slik føler de granskede seg utsatt for en lukket prosess uten noen ordentlig mulighet for å ta til motmæle.

Denne egenskapen ved granskningsutvalgene blir imidlertid også ansett som en fordel. Dersom et partsprinsipp var gjennomført fullt ut for alle involverte, ville undersøkelsesmåten blitt sterkt beskåret. Særlig tydelig kommer dette frem der granskningen retter seg mot mange personer av gangen. Da ville samtlige av dem hatt krav på å være tilstede under vitneavhør, lese gjennom saksdokumenter fortløpende, mv. Ivaretagelse av partene på denne måten er

svært tidkrevende. Følgelig ville granskningen ikke latt seg gjennomføre innenfor den stramme tidsramme som vanligvis blir gitt (Bratholm 1986: 452 flg.). Også Knut Blom er inne på dette poenget:

”De rettssikkerhetsgarantier vi har ved vanlig domsbehandling, særlig det fullt utviklede kontradiktoriske prinsipp og prinsippet om favor defensionis kan vanskelig gjennomføres ved granskning.” (Blom 1965:107)

2.8.3. En forsvarlig og betryggende behandling. Giertsen (2008) løsriver seg fra drøftelsen om den ene form for prosess er mer formålstjenelig enn den andre, og knytter i stedet kontradiksjon helt konkret til de granskes mulighet til å sette seg inn i sakskomplekset og å uttale seg. Giertsen ser de granskes mulighet til kontradiksjon gjøre seg gjeldende på fire ulike måter (Giertsen 2008:197- 217):

For det *første* en analogisk anvendelse av forvaltningslovens §§ 16 flg. med den begrunnelse at et *generelt krav til forsvarlighet* må gjelde også for granskingers vedkommende. For det *andre* en analogisk anvendelse av forvaltningslovens partsbegrep i §§ 2 flg., med den begrunnelse at utfallet av granskingen vil virke belastende for enkeltpersoner. For det *tredje* en analogisk anvendelse av forvaltningslovens § 16 om varsel ved enkeltvedtak, og for det *fjerde* å trekke inn forvaltningslovens bestemmelse om dokumentinnsyn frem (fvl. § 18).

Som vi ser er begrunnelsen for å anvende forvaltningslovens bestemmelser også på granskinger hele veien *”alminnelig”* krav til at granskingen skal fremstå som *”forsvarlig”* og *”betryggende”*. Disse alminnelige krav til at gangen i granskingen er forsvarlig, vil i følge Giertsen si å ivareta de granskede på en betryggende og beskyttende måte (Giertsen 2008:204). Forhold som tyngden i granskingenes uttalelser og hvorvidt feil forsømmelser og ansvarsforhold skal vurderes, er alle momenter som kommer inn i den konkrete helhetsvurderingen av om forvaltningslovens bør anvendes. På den annen side, som Giertsen presiserer, kan *”(...) en granskning være forsvarlig selv om utvalget ikke følger lovens ordning.”* (Giertsen 2008:204)

Samtidig som Giertsens innfallsvinkel er god fordi den løsriver seg fra prosessformene spesielt og setter de granskede i fokus generelt, synes jeg den på en tydelig måte uttrykker

kjernen av problemet ved tilnærminger til gransking som sådan. Jeg vil dvele litt ved dette før jeg oppsummerer denne redegjørelsen og går videre.

Innledningsvis påpekte jeg at Giertsens bok blir veldig juridisk i den forstand at den bruker mye plass på å klargjøre grensedragningen mellom granskingene og bla forvaltningslovens bestemmelser. Hovedreglen, som ikke må mistes av syne, er at forvaltningsloven som utgangspunkt *ikke* gjelder. Lovens relevans for granskingene forutsettes av den nokså uklare betegnelsen *forsvarlighetsprinsipper*. Det vil si at granskingen må være av en viss intensitet, innebære en viss kritikk og være av en viss inngripende karakter for at loven skal anvendes utvidende. Dette er vagt. Å bestemme når en er innenfor eller utenfor denne forsvarlighetsgrensen er verken for inneforstående eller utenforstående lett å gjøre.

Under arbeidet med å vurdere forvaltningslovens relevans og eventuelt grad av relevans, er det fare for at de granskedes interesser lider. Det er nærliggende at fokus flyttes til en juridisk relevans og vekt vurdering snarere enn å sikre at de som granskes får adgang til innsyn i saken, og til å si sin mening. Dette er en side ved granskingenes ulovfestede karakter som taler for en klargjøring i form av tydeligere retningslinjer, kanskje gitt i lovs form. Kommisjonene *burde ha* et selvstendig ansvar for å opplyse saken, og dette kan en lære noe om ved å rette blikket mot den inkvisitoriske fremgangsmåte, uavhengig av om en befinner seg på den offentlige rettergangs område eller ei.

2.9. Oppsummerende kan det for det første sies at valg av fremgangsmåte enten det gjelder den offentlige rettergang eller gangen i granskinger, er vanskelig. For det andre er en undersøkelsesprosess bygget opp etter *anklageprinsippet* ikke er det eneste og nødvendigvis mest formålstjenelige alternativet. Både den akkusatoriske og inkvisitoriske fremgangsmåte har sine klare fordeler og ulemper. Saken kjerne for granskingene, er at de arbeider under helt andre premisser enn domstolene, slik at en partsprosess ikke lar seg gjennomføre og heller ikke nødvendigvis er formålstjenelig. Dersom en skal samles rundt et mål for gangen i granskinger, må det være å få *sakskomplekset så godt opplyst som mulig*. I dette øyemed ser vi at den inkvisitoriske fremgangsmåte ikke er ubetinget negativ, selv om den vekker til live dårlige assosiasjoner og har fått et slett rykte. Giertsen foretar en hensiktsmessig løsrivelse fra prosessstypene og ser i stedet på den reelle mulighet de granskedes har til å sette seg inn i og få sagt sin mening om saken. På den annen side betinges de granskedes kontradiksjon av at

forvaltningsloven kommer til anvendelse For de statlig opprettede granskingene er dette usikkert. For de privat initierte granskingene er det sikkert at loven *ikke* gjelder.

Del 2. Jeg vil nå bevege meg bort fra den mer redegjørende tilnærmingen i del 1, selv om det mot slutten ble drøftet og problematisert noe. Det tas i del to utgangspunkt i den innledningsvis skisserte tredelingen etter tidsaksen: For det første opprettelsen av granskinger, for det andre aksepten for eller gyldigheten av granskinger, og for det tredje mulige virkninger av gransking med et utgangspunkt i granskingenes sammensetning og autoritet.

Kapittel 3 og 4. Første holde plass. Hvorfor granske? Jeg vil her se nærmere på det som ble nevnt innledningsvis om at granskinger ikke kan beskrives og forstås isolert sett. Jeg har tatt utgangspunkt i tre granskinger som har versert i den senere tiden. Jeg har videre sett på hva som i forkant virket utløsende for disse granskingene under overskriften *Hvorfor granske?* I et forsøk på å få dette så tydelig frem som mulig, har jeg tatt utgangspunkt i meninger og ytringer som har kommet til uttrykk i media, for så se disse i forhold til mandatet i de tre granskingsutvalgene.

Videre vil jeg benytte noen begreper som jeg synes virker klargjørende i forhold til mellommenneskelige relasjoner generelt i et forsøk på å beskrive bruken eller oppnevnelsen av granskingsutvalg spesielt. Jeg tar utgangspunkt i begrepene norm (Sundby 1979), rettferdighet (Eckhoff 1971), sannhet og tillit (Offe 1999, Luhmann 1999, Giddens 1997, m.fl.). Denne analysen vil ta utgangspunkt i en antagelse om at det stilles stadig flere krav til bedrifter og enkeltpersoner. Ikke kun av rettslig karakter, nødvendigvis, men likeledes krav og forventninger om at disse blir overholdt.

3.1. Om granskingsutvalgenes eksistens. Til tross for oppnevnelsen av og gangen i granskingskommisjonene ikke understøttes av rettsregler, ser vi allikevel at de hyppig anvendes. Dette vitner om at det må være noe ved dem som holder dem i live.

En mulig innfallsvinkel til spørsmålet er om det er noe ved sakene som utvalgene blir opprettet for å granske. Noen spesielle kjennetegn som gjør dem egnet og angripelige for et granskingsutvalg.

Det er ikke lett å si noe generelt om samtlige av sakene og hendelsene som har blitt utredet av granskningsutvalg. Det har forekommet granskninger på høyst ulike samfunnsområder. Konfliktene og ulykkene som har blitt gransket har vært av forskjellig omfang og med ulike konsekvenser mv.

En fellesnevner er allikevel mulig å skimte. Det er at de ikke egner seg for tradisjonell domstolsbehandling. Når det gjelder det strafferettslige kan det sjelden påvises overtredelse av et straffebud, slik at det kan reises påtale og tas ut tiltale. Eventuelt kan dette bli aktuelt i etterkant av en granskning, hvor de opplysninger kommisjonen bringer med seg danner utgangspunktet for en tiltale. Dette var tilfellet etter granskningen av Reitgjerdet psykiatriske sykehus. Riksadvokaten besluttet allikevel henleggelse.

I rundskrivet som regulerer granskningsutvalg står det imidlertid at granskninger skal søkes unngått der det er mulig med en ordinær domstolsbehandling. Jfr. rundskrivets punkt V, 2. ledd. Dette er neppe alene et utslagsgivende argument da de mange granskningsutvalg tar forbehold om at de ikke omfattes av rundskrivet.

Dersom vi ser på noen av den senere tidens granskninger har siktemålet vært å klargjøre hvorvidt det har funnet sted en uheldig praksis eller ukultur i en offentlig etat eller et privat virksomhet. Felles for disse sakene er at det er tale om personer eller institusjoner med posisjoner i samfunnet som det knyttes bestemte kjørerregler til. Jeg vil fremme en tanke om at i det moderne samfunn knyttes en rekke, og kanskje flere enn før, forventninger til hvordan en skal handle på bestemte områder av samfunnet og i bestemte situasjoner. Disse forventningene, eller normene som jeg senere vil betegne dem, er ikke nødvendigvis av rettslig karakter. Slik sett vil domstolene ikke være et naturlig sted for å løse, eller sette en stopper for uønsket og ikkeakseptert adferd.

3.2. Mulige årsaker til beslutninger om å iverksette gransking. Under dette avsnittet vil jeg altså se nærmere på hva som er årsaken eller bakgrunnen for at gransking iverksettes. I et forsøk på å belyse dette har jeg tatt utgangspunkt i noen av de meninger og forventninger som ble ytret i media i forkant av beslutningen om gransking, og i tidsrommet før rapportene ble avlevert. Videre har jeg forsøkt å se disse uttalte oppfatningene sammen med mandatene i de tre eksempel sakene. I den grad de samme spørsmålene som stilt av media også er å finne i mandatene, kan disse si noe om bakgrunnen for iverksettelsen av granskningen. Jeg tror en slik

fremgangsmåte kan gi et bilde av hva som virket utslagsgivende for de tre eksempelsakene. Jeg holder meg fortsatt til de ulovfestede og særskilt opprettede granskingene.

La meg begynne med Giertsens tilnærming til samme spørsmål; hvorfor granske? Hvorvidt et granskingsutvalg skal nedsettes, beror kun på en skønnsvurdering fra det offentlige organ eller private rettssubjekt som er oppdragsgiver, sier Giertsen (Giertsen 2008: 7). Han operer videre med tre hovedgrunner til å granske: *Kompetanse*; saksforholdet tilsier en kommisjon med en særskilt kunnskap om emnet. *Tillit*; kommer inn både i forhold til selve utredningen, det vil si hendelsen eller ulykken bør gås etter i sømmene på en måte som oppleves tillitsfull av allmennheten, og når det gjelder å gjenopprette en tynnslett eller allerede ødelagt tillit til virksomheten selv. *Rettsikkerhet*; granskingskommisjonen kan sammensettes av personer som kjenner prosessreglene, inneforstått jurister, og dermed sikre en forsvarlig saksgang under granskingen (Giertsen 2008: 7, flg.).

I min bokanmeldelse¹⁰ av Giertsens bok *Gransking*, påpeker jeg at opprettelsen av granskingsutvalg neppe lar seg forklare ved å analysere granskingene alene. Jeg er ubetinget enig med Giertsen når han trekker frem tillit som et utslagsgivende moment for granskingene. Men jeg tror en noe dypere analyse av begrepet kan være formålstjenelig. Hvilke forhold som må ligge til rette for at tillit kan oppnås, og ikke minst overfor hvem en kan etablere et tillitsforhold, er alle viktige spørsmål som ikke behandles nærmere hos Giertsen. I tillegg kan nok også noen andre forhold kan virke opplysende til hvorfor gransking iverksettes. Slik jeg ser det kan også begrepene *sannhet* og *rettferdighet* være et hensiktsmessig utgangspunkt når det gjelder å belyse iverksettelsen av gransking nærmere. Det er også et annet grunnleggende og kanskje banalt poeng som ikke tidligere har vært tydeliggjort når det gjelder anvendelsen av gransking. Foruten gransking etter ulykker må det i forkant av iverksettelse av gransking ha skjedd et brudd med et forventet handlingsmønster, altså et normbrudd. Jeg tror kilden til å forstå hvorfor det granskes er å finne omtrent her, og i det følgende vil det forsøkes å bote på det jeg etterlyser hos Giertsen ved å gå grundigere inn i disse termene.

3.3. Normer, forventninger og kjerneverdier. Først noen innledende tanker om forventninger og verdier. Til samfunnet ulike områder er det knyttet ulike oppfatninger til hvordan en skal opptre. Det er med andre ord helt bestemte forventninger til hvordan en kan

¹⁰ Kritisk Juss nr. 1, 2009.

gå frem i en situasjon fremfor en annen. På noen samfunnsområder er disse forventningene strammere, på andre løsere. Det vil si at det er mer eller mindre toleranse for avvikende opptreden alt etter som den sosiale sammenheng en befinner seg i. Det er for eksempel mindre rom for å behandle et medmenneske på en uverdigg måte enn det er for å kle seg ukonvensjonelt. På noen samfunnsområder er forventningene til ens handlemåte så sterke, at avvikende adferd er belagt med straff. Som eksempel står vernet av vår person sterkt, en skal ikke krenke eller skade en annens person, legeme eller helbred, straffelovens §§ 228 og 229 (strl. av 22. mai 1902 nr 10).

I all menneskelig samhandling bedømmes andres handlinger med utgangspunkt i et sett av normer som en selv har internalisert. Sundby operer med en todeling av normbegrepet. For det første betegner en norm ulike typer *meningsinnhold*, disse kalles *normativer*. Normativene er et stoppested før den *fullstendige normen* og deles igjen i to, henholdsvis *direktiver* og *kvalifiseringer*. Disse danner videre utgangspunkt for to typer sett av ferdige, fullstendige normer; *pliktnormer* og *kvalifiseringsnormer*. Før en kommer til siste holdeplass – som er den ferdige normen – er normativene avhengig av å bli *godkjent* eller *akseptert* av en *gruppe*, eventuelt flertallet i en gruppe. For det andre formidles normativene ut i det sosiale rom, og blir da til *normative utsagn*. Disse utgjør den andre delen av normbegrepet, og det får følgelig en nær tilknytting til språket eller *språkhandlinger* (Sundby 1974: 17).

Godkjenningen eller aksepten av normativene er kjent som *internalisering*. En tar opp i seg normativet, gjør det til sitt eget og handler ut ifra det. Da har vi kommet til siste holdeplass og kan snakke om en fullstendig norm (Sundby 1974: 17).

Sundby påpeker imidlertid at ikke alle typer normer kan gjenkjennes på sanksjonene. Ulike sanksjoner – positive eller negative – inntreffer nettopp på grunn av en norm, og virker ikke beskrivene isolert sett. En sanksjon *forutsettes* med andre ord av en på forhånd eksisterende norm (Sundby 1974: 17 if.).

I de tre eksempelsakene ble det sådd mistanke om at noen har handlet på en måte som det forventes at en ikke burde. Det foreligger således mistanke om et normbrudd. For Gerd Liv Vallas vedkommende var det en påstand om at hun hadde opptrådt på tvers av de normene som er knyttet til å være leder. De fleste av oss har klare oppfatninger om hva som ligger

innenfor og uten for en leders akseptable fremgangsmåte. Noen av disse oppfatningene anses som så grunnleggende at de er inntatt i lovgivningen og gitt status som formell lov.

I mandatet til Sudbøgranskingen kommer normperspektivet klart til syne. Å bringe klarhet rundt hvorvidt det forelå et brudd på god forskningsskikk ble ansett som granskingskommisjonens hovedoppgave.

”Et mål med granskingen har som nevnt vært, gjennom klargjøring av fakta, å avdekke hvorvidt det i Jon Sudbøs vitenskaplige virksomhet og produksjon har forekommet brudd op god vitenskaplig praksis (...)” Sudbørapporten s 19.

Vurderingen av om Sudbøs praksis var å anse som et brudd med hvordan den *burde* være, ble vurdert i forhold til forskningsetikklovens § 5 (lov av 30. juni 2006). Selv om loven på granskingstidspunktet enda ikke var trådt i kraft, la allikevel kommisjonen normen loven uttrykker til grunn. Dette ble gjort ut i fra et syn om at normen allerede hadde festet seg, eller blitt internalisert, tiltross for at lovgivningen kom litt på etterskudd av denne utviklingen. Jeg synes dette tjener som eksempel på at granskinger forutsettes av forutgående normbrudd, og videre at jo tydeligere normen er, desto større grunn er det til reaksjon ved mislighold, eller antatt mislighold som i dette tilfellet.

3.4. Nærmere om kjerneverdier. Krav til vår adferd i det sosiale liv kan nyanseres ytterligere. Jeg tror det kan virke klargjørende å snakke om *kjerneverdier*. En bestemt fremferd, handlemåte eller mønster som en institusjon eller for så vidt en person er spesielt opptatt av, kan karakteriseres som deres kjerneverdier. Som eksempel fikk jeg forleden dag et tilbud om å skifte bank. I brosjyren om banken sto følgende spørsmål: *”Bryr du deg om hva banken gjør med pengene dine?”* Denne banken la ettertrykkelig vekt på at pengene de forvaltet ble plassert i ærlige og redelige investeringsobjekter, og at avkastningen gikk til en rekke humanitære og miljøvennlige prosjekter. Kjerneverdiene var altså humanitært arbeid, etisk holdbare investeringer og prioritering av miljø. Tilsvarende kjerneverdier er også å finne innenfor de institusjonene som har blitt underlagt gransking. LO; arbeidstakers rettigheter med et overordnet og strengt fokus på et sunt og stimulerende arbeidsmiljø, UDI; likebehandling og rettferdighet, UiO; grundige analyser og god forskningsetikk. Det er sannsynlig at mistanken som ble sådd om at en eller flere av kjerneverdiene som institusjonene representerte var blitt misligholdt, virket utløsende for granskingene.

Jeg tror det er spesielt viktig å se Valla, Osmundsen og Sudbø i lys av den posisjon de hadde for å forstå hvorfor gransking ble iverksatt. Valla var ansatt som leder av den organisasjon som nettopp skal kjempe frem et normativt grunnlag som igjen skal sørge for å ivareta arbeidstakerens interesser. Osmundsen som leder for en institusjon som skal forvalte de felles midler på en rettferdig måte, det vil si i overensstemmelse med politiske retningslinjer og relevant lovregulering. Og tilslutt Sudbø som representant for et forskermiljø som har allmennhetens tillit til at de gjør et grundig og etisk holdbart arbeid.

Her følger noen konkrete uttrykk for slike forventninger. Sitatene er hentet fra dagspressen i tidsrommet rundt de tre eksempelgranskingene. I etterkant av Sudbøgranskingen kan vi lese i Verdens Gang at:

”Det slo ned som en bombe i et samlet norsk forskningsmiljø da det fredag ble kjent at Sudbø regelrett har fabrikkert pasientopplysninger.”

Og videre at:

”Rapporten som har gitt opphav til det som kan være norgeshistoriens største forskningsskandale (...)” (VG 16. januar 2006)

Fusk i forskning anses som et radikalt brudd med den tiltro utenforstående har til forskningsmiljøer om at den skal være saklig, og at det arbeides ut i fra visse etiske retningslinjer. Disse grunnverdiene kommer foruten i forskningsetikkloven (2006) også til uttrykk i lov om universitet og høyskoler (1995) hvor det blant annet heter i § 2:

- 1. Institusjonene skal drive forskning og faglig utviklingsarbeid og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid.*
- 3. Institusjonene kan ikke gis pålegg om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid.*
- 4. Institusjonene har ansvar for å formidle kunnskap om virksomheten og for å utbre forståelse for vitenskapens metoder og resultater.*

Den første kjerneverdien kan leses ut i fra § 2.1, og innebærer at universitetet skal drive utviklingsarbeid. Når forskningsdata blir mistenkt for å være fabrikkert, blir denne verdien tydelig krenket. Skulle dette vise seg å være tilfellet, kan forskningen langt fra karakteriseres som utviklingsarbeid, og vil miste all verdi som vitenskaplig arbeid.

Når avisoverskriftene lyder forskningsskandale, er det grunn til å se det i sammenheng med universitetslovens § 2.3. Institusjonene skal ikke gis pålegg om hvorledes forskningen og undervisningen skal legges opp. Dette kan leses som en tillitserklæring fra samfunnet (lovgiver) til forskningsinstitusjonene, om at en stoler på at forskere opptre ærlig og redelig i sitt forskningsarbeid. Denne grunnverdien ble mistenkt som fraværende i Sudbø- saken, og rapporten viste mistanken berettiget.

Tilstedeværelsen og viktigheten av universitetsinstitusjonens kjerneverdier kommer også til uttrykk i et intervju med daværende rektor ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB) på Ås, Knut Hove, selv om begrepet ikke anvendes ordrett:

”Hove erkjenner at alle miljøer har menneskelige svakheter men fastholder likevel at juks ikke bør kunne forekomme i forskningskretser.

– Dette viser at vi fortsatt må jobbe med å utbedre systemer som kan fange opp juks sier han.”

Ellingsrud samtykker, og trekker videre inn tillit som en sentral verdi for forskning spesielt og universitetene generelt:

”Geir Ellingsrud er enig i at forskermiljøet fortsatt har en jobb å gjøre når det gjelder å sørge for at dette ikke skjer i framtiden.

– Vi må ha strengere kvalitetssikring. Nå må vi sørge for å bygge opp tilliten til norsk forskning sier Ellingsrud.” (Dagsavisen 26. september 2006)

Videre er et av hovedformålene, eller kjerneverdiene, til universiteter og høyskoler å formidle en forståelse om virksomheten og vitenskapens metoder og resultater (jfr. universitets og høyskolelovens § 2 (3)). Fabrikkerte forskningsdata som grunnlag for vitenskaplige analyser, ligger helt i andre enden av lovens og institusjonens intensjon. Istedenfor å etablere en forståelse for vitenskapen, egner forskningsfusk seg heller til å så en mistanke om at den slags

uredelige fermangsmåte ikke er alene i sitt slag. Det er nærliggende at mange vil stille spørsmålstegn ved om rutinene for å kvalitetssikre forskningsdata er gode nok, og om det er nødvendig med et strengere ettersyn av forskningsstaben innenfor de forskjellige forskningsmiljøer. Denne tankerekken ble uttrykt av daværende rektor ved Universitetets i Oslo, Geir Ellingsrud, i media. Overskriften var ”uavhengig gransking”:

”UiO lot to uavhengige granskere undersøke en artikkel professoren skulle sende inn til et internasjonalt fagblad som heter Geoforum.

– På bakgrunn av denne granskningen har vi sterk mistanke om juks sier rektor ved Universitetet i Oslo Geir Ellingsrud.

Han er oppgitt over saken som etter all sannsynlighet vil svekke omdømmet til norsk forskning og Universitetet.

– Det vil i hvert fall ikke bidra til et godt renommé sier Ellingsrud til Dagsavisen.”

I mandatet til granskingsrapporten av Sudbø kan vi lese ” *Kommisjonen skal vurdere regler og rutiner for kontroll og kvalitetssikring som gjelder for vitenskapelig forskning ved Rikshospitalet - Radiumhospitalet HF og Universitetet i Oslo, og om disse er blitt fulgt i denne saken. Kommisjonen skal vurdere om disse reglene og rutinene **bør endres** og eventuelt komme med forslag til slike endringer.*

*Likeledes skal kommisjonen søke å klarlegge og vurdere **de negative virkninger som er påført den vitenskapelige forskningen ved Rikshospitalet - Radiumhospitalet HF og relevante forskningsområder ved Universitetet i Oslo samt vitenskapelig forskning ved andre institusjoner.*** (Uthevingene er mine)

Det er særlig ett forhold som kom til uttrykk både i media og i mandatet for granskingsutvalget; de negative virkningene som er påført forskningen ved universitet i Oslo, med andre ord universitetets renommé.

I forhold til å kunne si noe om *hvorfor* gransking iverksettes, er grunn til å merke seg dette forhold. Universitetets renommé henger nøye sammen med hvordan omverdenen oppfatter det, og de kjerneverdier universitetet selv sier de står inne for. Jeg tror disse forventningene kan forklares med begrepet tiltro eller tillit. Ved å se nærmere på dette tror jeg videre at det er mulig å finne en mulig forklaring på at gransking iverksettes (kapittel 4.2).

Videre er det grunn til å merke seg setningen om at kommisjonen på grunnlag av det den finner skal vurdere hvorvidt endringer av foreliggende rutiner og regler vil være hensiktsmessig. Dette er et uttrykk for at Rikshospitalet og UiO er opptatt av å forhindre en lignende hendelse igjen. Det går hardt utover institusjonenes status når så alvorlige tilfeller av fusk blir avslørt. En slik avkreftelse veier ofte atskillelig tyngre og er mer synlig enn mange bekreftelser på at forskningen er genuin og habil. Å ha et regelverk og solide rutiner som kan fange opp forskningsfusk på et tidlig stadium er også vesentlig i forhold til å fremstå som en tillitsverdig institusjon. Tilsvarende oppgave, om å komme med forslag til endringer i eksisterende regelverk, kan vi se ble gitt Graver- kommisjonene av sitatet fra mandatet under. Det er grunn til å tro at også UDIs omdømme svekkes når det sås mistanke om en uheldig praktisering av regelverket, og at denne har fått pågå i fred og ro i forholdsvis lang tid.

Et par kommentar i media gir tydelig uttrykk for betydningen av en mistanke om en praksis på tvers av det den burde være.

”Ingen offentlig etat kan leve med uklarhet om den skjøtter sin oppgave innenfor de politiske retningslinjer som gjelder eller om den tar seg til rette i strid med eller uavhengig av disse retningslinjene. Og det er nettopp det striden står om i UDIs tilfelle.” (Aftenposten 06. april 2006)

”Vi var kommet i en umulig situasjon med påstand mot påstand. Det kan vi ikke leve med, sa Bjarne Håkon Hanssen til VG like før midnatt.” VG 05. april 2006

For å tydeliggjøre kjerneverdiene ytterligere, er det hensiktsmessig å operere med verdier knyttet til forvaltningen generelt og til UDI spesielt. For å begynne med forvaltningen generelt, er det en alminnelig utbredt oppfatning om at denne representerer noe annet enn det private. Forvaltningens primære oppgave er å etterse fellesskapets interesser. Dette skjer gjennom regulering og kontroll av menneskers adferd og fordeling av ressurser (Eckhoff og Smith 2003: 12 - 14).

I UDI- saken ble det stilt spørsmålstegn ved om direktoratet hadde holdt seg innenfor det eksisterende lovverk i behandlingen av oppholdstillatelsen til flere irakiske kurdere med midlertidig opphold uten rett til familieforening (MUF-status).

"Mens hennes forgjenger og sjef da saken ble behandlet, Trygve Nordby, mener skjønnsvurderingen var innenfor det regelverket la til grunn, er Osmundsen av stikk motsatt oppfatning:

- Jeg mener fortsatt at direktoratet ikke har tolket forskriftene i tråd med tydelige politiske retningslinjer, sier Osmundsen.

Hun forklarer at det er "færre enn ti personer" i asylavdelingen som har behandlet søknadene.

- Har disse hatt for mye makt?

- Vi skal gjennomgå systemet slik det har vært, og da er det blant tingene vi vil gå nærmere inn i. Saken kan ha vært en konsekvens av hvordan systemet har vært, svarer UDI-direktøren." (Aftenposten 29.mars 2006)

Det ble stilt spørsmålstegn ved om ikke andre hensyn enn juridiske og politiske hadde vært utslagsgivende for behandlingen av MUF- sakene. Her ser vi en mistanke om at kortene var blitt blandet. Ved utøvelse av offentlig myndighet skal ikke andre hensyn enn de på forhånd fastsatte veie inn ved avgjørelser. Dette har noe med en grunnleggende tanke om likhet og rettferdighet å gjøre. I den private sfære er det opp til hver enkelt hvordan denne disponerer sine midler. Forskjellsbehandling ut fra rene følelses- og skjønnsmessige betraktninger er i vesentlig større grad akseptert. Med ved forvaltningen av de felles midler, gjelder et overordnet tanke om at like tilfeller skal behandles likt.

For UDI spesielt er det grunn til at likhetstanken er desto mer fremtredende enn i forvaltningen generelt. Hvorvidt det gis oppholdstillatelse eller ikke, får dyptgripende konsekvenser for de det gjelder. Det vil føles svært urettferdig om to like tilfeller forskjellsbehandles. Grunnleggende hensyn til menneskers trygghetsfølelse taler for en forutsigbarhet når det gjelder saksbehandlingen. Nettopp dette ble antatt skrantende i forkant av UDI granskingen.

3.5. Sannhet. Bildet av hva som virker utløsende for granskingene er nok allikevel mer sammensatt. En absolutt forutsetning for å kunne vurdere om et organ eller en institusjon har opptrådt i overensstemmelse med de normene og forventningene som er knyttet til dem, er at opplysninger om hva som faktisk har skjedd ser dagens lys. En er avhengig av å få en av eller bekreftelse på om påstandene som i forkan er sådd er sanne eller oppriktige. Dette kom

tydelig til uttrykk i forkant av UDI granskingen. Under overskriften *”Krever svar om UDI”* ble det skrevet i pressen:

”Hovedpersonene, medarbeidere og et samlet politisk Norge venter svar på hva UDI-direktøren kan ha visst om irakersaken.

Hvem visste hva når? Og hvorfor sa de ikke fra? Bjarne Håkon Hanssen offentliggjør i dag, eller senest mandag, navnene på de tre personene som i følge TV2 skal granske UDI.”

Og videre:

”Hvem har rett?

”Granskningskommisjonen får i oppgave å finne ut hvem som har rett: tidligere direktør Trygve Nordby eller nyansatt direktør Manuela Ramin-Osmundsen.” (Aftenposten 07. april 2006)

Ut i fra siste sitat ser vi også at betydningen av å klarne opp i hva som har skjedd oppfattes som sentralt, for ikke å si prekært. Sannheten må frem, for i annen omgang å kunne kartlegge hva som må iverksettes av tiltak. At disse behovene ble ansett vesentlige, kommer klart til uttrykk i Graver- rapportens mandat.

*”(...) granskingen skal være en gjennomgang av UDIs **håndtering** av skjønnsrommet i utlendingsloven § 8 annet ledd knyttet til 182 av de såkalte MUF-sakene, og spørsmålet om tidspunkt og **innhold for varslingsplikten for direktoratet**. Bakgrunnen er at direktoratet har anvendt lovens § 8 annet ledd for enkelte av de gruppene som ikke er omfattet av forskriften av 24. februar 2005 nr. 165 § 2. Granskingen **skal klarlegge alt som skjedde** i forbindelse med utforming av praksis i fht disse sakene, herunder den interne kommunikasjon i direktoratet.*

*Annen del av granskingen knyttes til en mer generell gjennomgang av **ansvarsforholdene** og forankring ved utforming av **praksis i UDI**. I den grad granskingen gir grunnlag for det, skal det legges fram **forslag til endringer** i styringsdialog, regelverk eller retningslinjer som **sikrer** at UDIs praksis **følger gjeldende lov, forskrift og instruks.**”*

Jeg tror det kan være grunn til å betrakte sannhet som etterstrebellesverdig per se, altså som en verdi de fleste slutter opp om i seg selv. I forhold til kommisjonene kan nok sannhet alene kunne virke utslagsgivende for en gransking. Et tydelig eksempel på dette fra den helt siste tiden, er vurderingen om å granske den norske stats behandling av romanifolket. Det stilles krav fra blant annet Helsingforskomiteen om å få frem sannheten omkring hva den norske stat foretok seg i forhold til tvangssterilisering, atskillelse av familier, mv.

”Fakta og dokumentasjon må på bordet gjennom en uavhengig gransking, krever Helsingforskomiteen.

En kan ikke få rettet opp tidligere tiders overgrep, og alle slags feilgrep påkaller ikke en sannhetskomisjon. Men i dette tilfellet er en slik uavhengig gransking påkrevd og nødvendig.” Aftenposten, 23.april 2009.

På den annen side har sannhet en klar sammenheng med tillit, og vis a versa. Å fremstå som en tillitsverdig person eller institusjon forutsetts ofte, og kanskje alltid, av at en fremstår som sannferdig. Dette skal jeg drøfte nærmere under behandlingen av tillit i kapittel 4.3.

3.6. Nærmere om rettferdighetsbetraktninger. Som en forlengelse av normbegrepet opererer Sundby og i særdeleshet Eckhoff med rettferdighetsbegrepet (Eckhoff 1971, Sundby 1974). Det foreligger videre en forestilling om en rimelig balanse eller likhet når det for eksempel gjelder fordeling av goder eller onder (Sundby 1974: 324). For eksempel utløses det forventninger til formelle sanksjoner når en kriminell handling er begått og gjerningsmannen lokalisert. Denne likheten eller likevekten knytter seg ofte til forventninger til en bestemt rolleinnhaver. En har for eksempel gjort seg opp noen tanker om hva som hør og bør seg for et departementsmedlem, med andre ord hva som omfattes av dets fullmakt. Noen handlinger faller klart innenfor, andre klart utenfor og atter andre hersker det en usikkerhet om. Sundby og Eckhoff karakteriserer forventninger om likhet og rimelighet som *rettferdighetsprinsipper*. Rettferdighetsoppfatninger betegner innholdet i de ulike rettferdighetsprinsippene. Jeg tror rettferdighetsbegrepet kan virke klargjørende til å forstå opprettelsen av UDI granskingen, og vil i det følgende forsøke å forklare på hvilken måte.

Ordet prinsipp er imidlertid uklart, og rammene må trekkes for den betydningen som her legges til grunn. Eckhoff anvender både ordet *regel* og *prinsipp*. Begge er ment å beskrive et *sett av normer*. Altså ikke et enkelt tilfelle. Dersom norminnholdet har en tydelig ramme

rundt seg, anvendes betegnelsen *regel*. Dersom norminnholdet er mer diffust og mindre spesifikt, brukes betegnelsen *prinsipp* (Eckhoff 1971: 41).

Handler en statsråd på utsiden eller tvers av sin stillingsfullmakt, vil det oppstå en ubalanse i likevektsforholdet. Denne ubalansen vil skape reaksjoner som igjen er avhengig av to ting; hvor betydelig ubalansen er og i hvilken utstrekning ubalansen blir gjort kjent (Eckhoff 1971: 141 flg.).

Et eksempel på et forhold som vil skape en betydelig ubalanse, er dersom loven og statsrådets instruks trekker opp tydelige grenser og forutsetter klare vilkår for å tildele en person økonomiske stønader. Skulle statsrådet handle på tvers av disse retningsgivende reglene og tildele stønader etter eget forgodtbefinnende, vil den opprinnelige likheten bli brakt ut av balanse.

Formidleren av ubalansen spiller også en avgjørende rolle. Når det gjelder granskingsutvalgene og omstendighetene rundt disse, vil dette sendebudet som regel være media. I den senere tid har også en annen type leverandører dukket opp. Disse er blitt definert som *varslere*. Jeg nøyer meg her med å konstantere at ubalansen er avhengig av å bli gjort kjent, og vil i det følgende konsentrere meg om selve ubalansen, da denne utgjør en vesentlig del av rettferdighetsbegrepet hos Eckhoff.

Et viktig skille i vår sammenheng går mellom på den ene siden rettslige og den andre siden ikke- rettslige normer. Ved brudd på en ikke- rettslig norm er det ingen automatikk i hvilke sanksjoner normbruddet vil bli møtt med. Sanksjonene vil bli avhenge av hvilke normer som er knyttet til den posisjon eller rolle den handlende – aktøren – innehar, og hvor alvorlig normbruddet blir ansett av andre mennesker.

Dette momentet tror jeg er spesielt viktig i et forsøk på å forklare nærmere *opprettelsen* av særlig UDI granskingen. Visse typer oppførsel blir oppfattet som usømmelig av andre, og jo flere som oppfatter den som uanstendig, desto sterkere blir *forventningene* til reaksjoner.

Langt på vei tilsvarende ble også trukket frem av Jan Fougner i samtalen jeg hadde med ham. Fougner var opptatt av å se granskinger i sammenheng med et antatt økt antall ansvarsnormer i samfunnet. I dagens samfunn stilles det stadig flere og strengere krav til enkeltpersoner og

bedrifters fremferd. Det er ikke kun rettsreglene en må holde seg innenfor, men også et knippe av andre ikke rettslige normer. Ved brudd på disse, kan ikke domstolene hjelpe til med en løsning, påpekte Fougner.

Granskingskommisjonenes oppgave er i første rekke *ikke* å ta stilling til brudd på rettsregler, men oftest å se handlinger opp mot et sett av ikke- rettslige normer, for så å vurdere hvorvidt det foreligger et normbrudd eller ikke.¹¹ I praksis innebærer denne vurderingen å definere hvorvidt en handling er å anse klanderverdig tatt den handlendes, aktørens, rolle og stilling i samfunnet i betraktning.

Dette er et meget forenklet og på grensen til banalt resonnement, men det bringer inn på banen ulike forestillinger om rettferdighet. Jeg vil nå forsøke å se rettferdighetsoppfatningene i forhold til noen av de konsekvensene granskningene har ført med seg. Som nevnt tenker jeg primært på forventninger og krav fra allmennheten formidlet via media tilbake til de som er blitt kritisert av granskingsutvalget, om at de burde revurdere sine stillinger. I klartekst; de burde gå dersom kritikken er sterk nok.

”Bjarne Håkon Hanssen sa også at Manuela Ramin- Osmundsen ønsker å fratre som direktør for UDI etter det som har kommet frem i rapporten. Dette selv om statsråden ikke mener hun har ført ham bak lyset.

- Hun har kommet til at det vil være vanskelig for henne å lede UDI gjennom de utfordringer direktoratet nå står overfor når det gjelder å gjenopprette det tillitsforholdet som er helt avgjørende for en god politisk styring av flyktning- og innvandringspolitikken. Det er en beslutning det står respekt av, sa arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen.”
(VG 22.mai 2006)

Eckhoff opererer med flere typer rettferdighetsprinsipper, og felles for dem er at de er knyttet uløselig sammen med en rett eller plikt til en eller annen form for gjengjeldelse. Bakgrunnen for dette er at det forut har funnet sted en verditildeling – enten negativ eller positiv – som i sin tur skaper forventninger om at det skal skje en ny verditildeling med motsatt fortegn

¹¹ Johan Giertsen streifer også innom dette poenget, men uten å problematisere det nærmere (Giertsen 2008: 3, 170).

mellom de samme parter. Rettferdighetsprinsippene kan på denne måten sies i tillegg til å bygge på gjengjeldelse også å bygge på likhet eller likevekt (Eckhoff 1971: 39).

Grunnleggende i forståelsen av rettferdighetsbegrepet, er at det har med *likevekt* å gjøre. To vektskåler som i utgangspunktet veier omtrent like mye. Ser vi for oss den vektskålen gudinnen Justitia holder i den ene hånden, gir denne et brukbart bilde. Dersom det havner mer i den ene enn den andre skålen, vil likevekten opphøre. Samtidig vil det utløses reaksjoner fra den vektskålen som havner i minus, avhengig av hvor mye i minus det er snakk om.

Disse virkningene eller følgene kan være av forskjellig beskaffenhet og intensitet avhengig av hva slags sosial kontekst en befinner seg i, men en fellesnevner er at *likevekten* søkes gjenopprettet. Reaksjonene kan for eksempel være hevn, straff, gjengjeldelse eller restitusjon. Særlig de to sistnevnte forhold er interessante for granskningsutvalgenes vedkommende.

Kravet om *gjengjeldelse* kan forklares med rettferdighetsprinsippet om at ”godt skal gjengjeldes med godt”. Det har vært utført en positiv handling fra A til B. A blir på denne måten en slags kreditor og B en slags debitor når det gjelder motytelsen (Eckhoff 1971: 38).

I forhold til straffesituasjonen gjelder noe av det samme rettferdighetsprinsipp, men med motsatt fortegn. ”Ondt kan gjengjeldes med ondt”. Her har den ene part, A, krenket eller skadet B, og en reaksjon kan være å gi B rett til å gjengjelde ondet (Eckhoff 1971: 38).

Kravet om *restitusjon* kan forklares med rettferdighetsprinsippet om at ”det gale skal gjøres godt igjen”. Kravet reises ofte som følge av at en har gjort en eller flere andre urett. Altså minus siden av vektskålene er i overvekt, og det må tilføyes en positiv handling fra skadevolder for at likevekt igjen skal oppnås (Eckhoff 1971: 38).

Restitusjon har en nær, om ikke uløselig, sammenheng med normer. Nærmere bestemt normer som forbyr skadetilføyelse. Disse normene trekker på den ene siden opp en grense for at visse handlinger er skadelige eller farlige, og på den andre side stiller de alminnelige krav til aktsom og hensynsfull fremtreden (Eckhoff 1971: 134-135). Heretter kalt *aktsomhetsnormer*.

Å vite helt konkret hvor grensen for aktsomhetsnormene går, avhenger til en hver tid av hvilket sosialt landskap en befinner seg i. Men tiltross for at en klarer å orientere seg og få

oversikt i dette landskapet, er ikke aktsomhetsnormene av denne grunn gitt. Normene er i stadig bevegelse og de kan over tid utvikle seg til å bli krassere eller lempeligere.

Restitusjonsnormene følger aktsomhetsnormene parallelt, så og si. Jo større overtramp av aktsomhetsnormen, jo større blir kravene til restitusjonsnormene for igjen å oppnå likevekt. Motsatt kan det også tenkes at skadetilføyelsens alvorlighet minsker over tid, slik at den restitusjon som tidligere ville vært krevd for å gjenopprette likevekt ikke lenger er nødvendig.

Jeg tror noe av årsaken til at Manuela Osmundsen og Gerd- Liv Valla forlot sine stillinger kan lokaliseres omtrent her. Hadde overtrampene de gjorde vært noen andre, kunne de muligens sluppet unna med en restitusjon i form av en unnskyldning. Men overtrampet gjaldt deres respektive institusjoners kjerneverdier. For LO, et godt arbeidsmiljø, for UDI, likebehandling og rettferdighet. Misligholdet av disse ble oppfattet som et så vesentlig brudd på den aktsomhetsnormen de burde holde seg innenfor, at det ikke var annen råd enn å gå av for å restituere handlingen.

Det er innbyrdes store ulikheter i restitusjonsnormene. Både i forhold til innhold og tilblivelsesmåte. Ulike kulturelle og organisatoriske forhold virker inn og avgjør deres rekkevidde (Eckhoff 1971:133 flg.). Osmundsen og Valla som representanter for hver sine tunge og betydelige organisasjoner, tjener som gode eksempler på dette. Her er restitusjonsnormene strengere enn på andre områder. Jeg tror ikke en skal lenger enn noe nedover i rekkene innenfor de nøyaktig samme organisasjoner, før restitusjonsnormene er vesentlig lavere.

Når det gjelder granskingsutvalgene har vi sett både i UDI granskningen og Vallasaken at det ble reist krav om reaksjoner på deres oppførsel. Men ville en annen handling fra hhv. Valla eller Osmundsen vært tilstrekkelig for å bøte på deres kritikkverdige handlinger, altså vært tilstrekkelig restituerende?

Dette er et meget interessant spørsmål. Hva som anses som *tilstrekkelig restitusjon* for en uønsket eller upassende handling, eller normbrudd, varierer imidlertid sterkt fra menneske til menneske. Variasjonene er sammensatt av så mange ulike faktorer at det vil være tilnærmet umulig å trekke en grense.

Tydeligvis ble deres handlinger ansett å være av en så alvorlig karakter at sterkere reaksjoner enn restitusjon måtte til for å gjenopprette en likevekt. Eller var det kanskje troverdigheten til institusjonen som hadde lidt skade og hadde behov for å restitueres? Dette skal problematiseres og drøftes inngående under kapittelet om tillit.

Nok et moment må trekkes inn i vurdering av normbruddet og den etterfølgende restitusjon. Graden av restitusjon som må ytes for å gjenoppnå likevekt er avhengig av *aktsomhetsnormen*. Dersom aktøren er å *bebreide* for sin handling, vil det stilles større krav til restitusjon.

Et kjent eksempel på dette har en fra erstatningsretten. Erstatningsretten har gradvis vokst frem gjennom rettspraksis og etter hvert kodifisering av denne. Erstatningsretten er interessant fordi den bygger på sedvaner, og har tatt opp i seg mange av de krav som stilles til rettferdighet og rimelighet i dagliglivet. Spesielt interessant er fremveksten av skyld regelen – culpa ansvaret. Et av vilkårene for at en skadevolder skal kunne bli erstatningsansvarlig for sin skadevoldende handling, er at han kan bebreides for den. Bebreidelsen deles opp i flere grader. Hendelige uhell, den mildeste, uaktsomhet som den mellomste og culpa – skyld ansvar - som den groveste form for bebreidelse.

Culpa ansvaret er interessant fordi det sier noe om en felles oppfatning i samfunnet av aktsomhetskrav og etterfølgende ansvar ved brudd på dette. Resonnementet har imidlertid overføringsverdi til også andre områder enn erstatningsretten. Og jeg tror det kan virke beskrivende for opprettelsen av *noen* av granskingsutvalgene, men ikke alle.

Som jeg var inne på i redegjørelsen for rettferdighetsbegrepet, eksisterer det ulike forventninger til ens adferd alt avhengig av hvilke samfunnsområde en befinner seg innenfor. På noen områder står forventningene om rettferdighet sterkere enn på andre. Særlig innenfor domstolene og innenfor noen deler av forvaltningen står idealet om en rimelig og rettferdig femgangsmåte sentralt. Dette kan spores til utsagn som at ”like tilfeller skal behandles likt”, og ”forskjellsbehandling krever hjemmel i lov”. Dersom en dommer eller en som forvalter felles midler, skulle bevege seg på siden av eller ut over denne forventede handlemåte, vil det oppfattes som mer graverende enn dersom personer i andre roller ville gjort tilsvarende. Jeg tror igjen det kan virke klargjørende å trekke inn ordet kjerneverdier. Innenfor domstolene og deler av forvaltningen er likebehandling, rimelighet og rettferdighet slike kjerneverdier.

For igjen å plukke opp tråden til hva som kan virke utløsende for gransking. Jeg påstår at oppfattelsen av en rettferdig fremgangsmåte, eller altså mangel på sådan, virket utslagsgivende for særlig én av de tre eksempelsakene. Jeg har UDI granskingen i tankene.

I UDI er retningslinjer for beslutninger viktig. Forvaltningsloven har tidvis blitt omtalt som den lille manns og kvinnes lov. En lov som skal gi alminnelige borgere beskyttelse mot vilkårlig behandling av det store og mektige statsapparatet.¹² Forvaltningen er gjennom lov og forskrift forpliktet til å handle på nærmere angitte måter. Dersom den som vedtaket gjelder ikke er fornøyd med det, betviler begrunnelsens holdbarhet mv., er det klageadgang. Forvaltningen av de felles midler, goder og onder, skal skje på en rettferdig måte. Nettopp dette, altså kjerneverdien for forvaltningen, ble det stilt spørsmålstegn ved i UDI saken. Det var snakk om et vedtak om oppholdstillatelse for flere nordirakere. Beslutningene skulle fattes etter helt klare retningslinjer inntatt i lov og forskrift (familiiegjenforening), men det viste seg at begrunnelsene var av atskillelig mer vilkårlig karakter. Dette brøt brutalt med forventningene om likebehandling. Likevekten som skal prege forvaltningen, ble skaket ut av balanse. Det medførte et misforhold i likevekten som måtte gjenopprettes.

3.7. I forkant av Valla- saken. Mistanken om en ukultur, det vil i vår sammenheng si potensiell brudd på institusjonens kjerneverdier, ble også fremmet av Ingunn Yssen i forkant av granskingen av LO. Hun gikk i etterkant av å ha levert sin oppsigelse til media med sterke beskyldninger om at daværende LO leder, Gerd- Liv Valla, hadde mobbet henne ut av LO.

”Jeg forsto at det hun egentlig gjorde, var å prøve å si meg opp over bordet. Det går ikke an å gjøre det i LO. Hvis hun synes jeg var så dårlig, så får hun gjøre som man skal gjøre som arbeidsgiver, du snakker med folk, gir dem skriftlige advarsler, du oppfører deg ordentlig. Det var da det rant over, dette kan jeg ikke finne meg i.” (Ingunn Yssen til Verdens Gang 11. januar 2007)

Ikke nok med at det sannsynliggjøres et brudd på hvordan det burde handles på en arbeidsplass, alminnelig god folkeskikk, så å si, men i tillegg innenfor en organisasjon hvis *kjerneverdier* nettopp er å beskytte arbeidstakere for usaklig oppsigelse og urimelig behandling av sine arbeidsgivere. På LO hjemmeside kan en lese at *”LO arbeider for et trygt*

¹² En alternativ synsmåte er å finne hos Mathiesen (Mathiesen 2005:146 flg.).

og velorganisert arbeidsliv. Det er en sentral oppgave å kjempe for at lov og avtaleverk fortsatt ivaretar rettigheter og fungerer forebyggende og helsefremmende. Dagens arbeidsmiljølov må styrkes.” (www.lo.no)

Ingunn Yssen ga i media også uttrykk for at dette var en sak av en overordnet prinsipiell verdi:

”Jeg vil gjerne presisere at det ikke er synd på meg. Dette er en prinsippsak. Jeg har jobbtilbud. Nå har jeg sagt opp, og kan si fra om forholdene. Det kommer noen etter meg også, sier Yssen.” (VG 11. januar 2007)

I alle tilfeller er trakassering på arbeidsplassen noe som ikke skal finne sted. Et klart og tydelig brudd med hvordan forholdene ideelt burde være. Arbeidsmiljølovens forbud mot trakassering eller annen utilbørlig opptreden, stadfester oppfatningen av at slike forhold ikke er akseptert (aml. § 4, tredje ledd), og sementerer således disse verdiene.

Derfor blir forholdet også her ekstra graverende, såfremt det er sant. Institusjonen kan ikke leve med et slikt rykte hengende over seg. Noe må foretas for å rydde mistanken av veien, og gransking melder seg her som den etterspurte medisin.

I mandatet finnes langt på vei støtte for et slikt synspunkt. Fougner- utvalgets mandat etterspør *”rettslig vurdering av hvorvidt der foreligger brudd på arbeidsmiljøloven **eller annet relevant regelverk eller andre ulovfestede rettslige normer** i forbindelse med Ingunn Yssens arbeidsforhold og fratredelse som internasjonal sekretær i LO”*

Tilsvarende som for UDI granskingen ser vi at mandatet tar sikte på at kommisjonene skal foreta en vurdering av hvorvidt *rettsregler* er brutt. Hvorvidt det ”kun” foreligger et brudd på en alminnelig norm, eller en rettsnorm er relevant i forhold til å se hvorfor granskingene iverksettes. En formell lov har vært igjennom en lovgivningsprosess, som blant annet innebærer høringsrunder og behandling i Odelsting og Lagting. Den formelle lov er således et uttrykk for hvilke normer de som berøres av lovgivningen og lovgiver mener er spesielt verdige å verne om. Begrepet kjerneverdier passer til en viss grad også for lovgivningen, tror jeg. De normene som etter lovgivningsprosessen blir opphevet til formell lov, anses som spesielt viktige og etterstrebellesverdige.

I forhold til de tre eksempelsakene var det i samtlige av dem mistanke om en praksis som helt eller delvis brøt med rettsregler. Slik sett ble mistanken ansett å være av en såpass alvorlig karakter, at den ikke kunne gå upåaktet hen.

3.8. Oppsummerende. Formålet med kapitlet har vært å forsøke å systematisere noe av den *forventede adferd* som knytter seg til ulike roller på forskjellige og spredte samfunnsområder. En slik systematisering vil formodentlig kunne virke klargjørende i forhold til to ting: For det første kan den bidra til å belyse plausible eller nærliggende årsaker til *opprettelsen og anvendelsen* av granskingsutvalg. For det andre kan den kanskje forklare noen av de *reaksjonene som inntreffer i etterkant* av granskingene. Jeg tenker da ikke primært på uttrykkelige krav, men på underliggende og samtidig sterke forventninger til for eksempel at de kritiserte bør forlate sin stilling. Dette har vært konsekvensen av flere av den senere tidens granskinger.¹³

Etter gjennomgangen av mandatene og av mediebildet i forkant av eksempelsakene har jeg trukket ut noen likhetstrekk som jeg fant interessante og beskrivende for hvorfor granskning iverksettes. For det første synes det å dukke opp en mistanke om en for institusjonene (enten det var LO, UDI eller UiO/Radiumhospitalet) ubehaglig, uønsket eller alvorlig hendelse. Ordet mistanke må understrekes. Det er altså ikke sikkert, men det påståtte forhold er av en slik art og alvorlighetskarakter at det ikke kan gå ubemerket hen. For UDIs vedkommende ble det av media forlangt klarhet rundt hvem som visste hva om irakersaken, og til hvilket tidspunkt. I mandatet kan vi lese at granskingsutvalgets oppgave var å klarlegge alt som skjedde i forbindelse med utforming av praksis i forhold til iraker- sakene, herunder den interne kommunikasjon i direktoratet. Et grunnleggende krav til sannhet i forvaltningen står her sentralt, og opinionens krav om dette samsvarer langt på vei med mandatet for granskingen. Tilsvarende kan i stor grad sies om Vallasaken. Det ble av opinionen forlangt å få vite hva som egentlig hadde skjedd innad i LO.

Sagt med andre ord har ikke institusjonene råd til å fortsette som før uten å få en avklaring om påstanden er sann eller ikke. Og her ligger det andre punktet som jeg anser å være et helt sentralt spørsmål. Dersom forholdet ikke undersøkes og avklares, vil det medføre et betydelig

¹³ Jfr. Valla/ Yssen saken og Manuela Osmundsen i forbindelse med UDI, MUF- sakene.

innhugg i institusjonenes *anseelse*. Med anseelse sikter jeg til en størrelse hvis innhold består av troverdighet og tillit til at institusjonen er solid, habil og rettferdig. Rives disse verdiene ned, eller er innhugget stort nok, raser institusjonen sammen. Mer presist formulert er institusjonene *avhengig* av at utenforstående, ja samfunnet i sin helhet, stoler på at de gjør som de sier de har sagt de skal gjøre. I de tre eksempelgranskingene ble dette satt på spissen. Jeg tok i bruk begrepet kjerneverdier i håp om at dette kan virke forklarende. Dersom sannsynligheten for brudd på det akkurat disse verdiene er stor, ropes det raskt om gransking, og strengere krav stilles til granskernes uhildethet og reaksjoner etter avlagt granskingsrapport.

Det må først kartlegges *hva* som har skjedd. En må komme til bunns i saken og få ryddet opp i rotet. I denne vurderingen kommer kravet om sannhet inn med styrke. Klarhet omkring hva som har skjedd er således en forutsetning for å lokalisere andre forhold som kan tenkes å virke utløsende for granskingene. Men jeg tror allikevel et poeng er at *flere* forhold *samtidig* kan virke utslagsgivende for gransking. Det ene betinges ofte av det andre, som for eksempel at fakta er et vilkår for å kunne ta stilling til rettferdighet som jeg trakk frem som en mulig årsak til iverksettelsen av UDI granskingen. Rettferdighet, eller mangel på sådan, var nok til en viss grad også utslagsgivende for de to andre granskingene (Vallasaken og Sudbøgranskingen), men jeg tror andre forhold spilte en større og mer betydelig rolle. Grunnen til at jeg allikevel vier rettferdighet såpass med plass, er en antagelse om at misforhold i likevekt nok virker inn på opprettelsen av granskinger mer generelt, selv om rettferdighet viste seg tydeligst i kun en av mine eksempelsaker.

3.9. Hvorfor disse ulovfestede, særskilt opprettede granskingene? Under dette avsnittet vil jeg kaste et raskt blikk på hvorfor nettopp *særskilt opprettede granskinger* anvendes. Hvorfor ikke bruke et internt organ som er meget mer tilgjengelig og sannsynligvis raskere fordi de kjenner de interne forholdene bedre, og ikke minst mindre kostbare? Eller domstolene for den saks skyld, som blant folk flest nyter stor tillit og anses som en solid og nøytral instans.

Dersom et offentlig organ har havnet i et uføre hvor det sås tvil om oppriktigheten av deres beslutninger, og lignende, vil det nok relativt raskt reises spørsmål fra media og allmennheten om ryktene er sanne eller bare rykter. Det antas å gjelde et grunnleggende krav om sannhet og oppriktighet til samfunnsinstitusjoner og offentlige personer (Offe 1999). Særlig sterkt står dette når det er snakk om folkevalgte organer/personer og institusjoner i statlig regi. Et neste

spørsmål er *hvordan* en kan finne ut av institusjonene eller personenes mer eller mindre sannferdige fremtreden. Domstolene er som regel uegnet. For at de skal kunne anvendes må en enten kunne påvise et straffbart forhold, eller noen må ha en rettslig interesse i resultatet (jfr. straffeprosessloven og tvisteloven). I forhold til å finne ut hva som har skjedd i den offentlige forvaltning, sannheten, er disse vilkårene er sjeldent tilstede.

Videre anses ikke en hvilken som helst undersøkelse *tilstrekkelig* for å løfte frem hva som faktisk har skjedd. For å sikre så oppriktig informasjon som mulig, er en avhengig av at de som undersøker ikke har noen interesse i å tilsløre virkeligheten *Objektivitet* eller *uavhengighet* reiser seg som sentrale verdier når en søker etter sannhet. Dette sikres best ved å la noen andre enn institusjonene selv gå hendelsen nærmere etter i sømmene. Nærliggende er da de uavhengige kommisjoner. Kommisjon betyr et utvalg av personer med et bestemt oppdrag for øye. For granskingskommisjonene er dette å bringe fakta på det rene.

I en parentes vil jeg bemerke en tendens jeg synes å ha observert til at uavhengige kommisjoner anvendes for å undersøke forholdsvis alvorlige og graverende tilfeller som er av en mer allmenn interesse. Er det tale om mer bagatellmessige forhold, for eksempel mistanke om underslag innad i en privat bedrift, synes intern gransking å være tilstrekkelig.

Jan Fougner og Hans Petter Graver var også inne på noe av den tilsvarende tanken i samtalen jeg hadde med dem. Fougner var veldig opptatt av at domstolene er uegnet i forhold til den fremgangsmåte som kreves i gransking. Graver er også opptatt av at det ofte ikke eksisterer noe fullgodt alternativ til gransking. Han bruker UDI saken som eksempel. Det var et anliggende mellom direktoratet og departementet. Sistnevnte kan ikke gå til søksmål mot utledningsdirektoratet. En kan heller ikke etterforske og anmelde det. Slik sett forelå det ingen fullgode alternativer til gransking når det gjaldt å gå UDIs praksis nærmere etter i sømmene.

Graver trekker også frem verdiene av at utenforstående kikker inn i ellers forholdsvis lukkede systemer. En slik form for ettersyn vil øke allmennhetens troverdighet til den instansen som kikkas etter i kortene.

Jeg har altså ingen harde data til å bekrefte dette, men ut i fra hva jeg har lest og hørt om granskinger synes det å gå i denne retning.

Kapittel 4. Fortsatt første holdeplass, hvorfor granske. Om tillit.

4.1 Innledning. Jeg tror tillitsbegrepet på en annen måte kan virke beskrivende for hvorfor gransking anvendes enn sannhetskravet og rettferdighetsbegrepet, og på denne måten være et utfyllende bidrag til analysen av granskingsutvalgene. Det vil være interessant å se nærmere på om tillit spiller en rolle i forhold til granskingskommisjonene som fenomen, hvorvidt tillit kan sies å betinge deres eksistens, og videre hvilke forhold eller omstendigheter som kan virke tillitskapende. Min tilnærming til tillitsbegrepet vil således bære preg av en funksjonsanalyse, hvor det tas utgangspunkt i et problem og dette forsøkes penslet ut, for så undersøkt mer i detalj. Med et slikt utgangspunkt beveger jeg meg bort i fra en innfallsvinkel som tar for seg hvorvidt tillit *moralsk sett burde* utvises mellom mennesker, og knytter i stedet drøftelsen opp mot fenomenet og mulige virkninger av det.

Før jeg beveger meg inn i drøftelsen av tillit, må det foretas en inndeling. Jeg tror det er hensiktsmessig som Giertsen gjør, å snakke om tillit i dobbel forstand når det gjelder gransking (Giertsen 2008: 7, flg.).

For det første spiller tillit inn ved selve beslutningen om at gransking *skal iverksettes*. En institusjons behov for å fremstå som tillitsverdig, virker utslagsgivende for gransking. En uavhengig oppnevnt granskingskommisjon kan gjenopprette tillit til institusjon, ved at den underlegger seg granskernes kritiske og undersøkende blikk. Et slikt syn har ved flere anledninger kommet til uttrykk i media, og finner også støtte i mandatene.

”Må ha tillit

UDIs direktør Manuela Ramin-Osmundsen sier hun imøteser en uavhengig gjennomgang av UDIs håndteringen av den såkalte MUF-saken i fjor høst.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har bestemt at det skal settes ned et uavhengig granskingsutvalg som skal foreta en gjennomgang av saken.

Ramin-Osmundsen håper dette vil bidra til ro omkring UDIs virksomhet.

- UDI er avhengig av tillit og troverdighet for å kunne ivareta sine arbeidsoppgaver. En uavhengig gjennomgang vil bidra til dette, sier Ramin-Osmundsen onsdag formiddag.”

(Nettavisen 05.april 2006)

I mandatet til Sudbø granskingen kan en innledningsvis lese: *”Likeledes skal kommisjonen søke å klarlegge og vurdere de negative virkninger som er påført den vitenskapelige forskningen ved Rikshospitalet - Radiumhospitalet HF og relevante forskningsområder ved Universitetet i Oslo samt vitenskapelig forskning ved andre institusjoner.”*

(Sudbøgranskingen s 11)

Mandatene gir videre instruks om at granskerne står fritt og skal gå institusjonens praksis etter i sømmene, *spesielt* med sikte på å belyse en eller flere av institusjonens *kjerneverdier* er overholdt eller misligholdt.

”Gjennomgangen skal søke å belyse alle sider av saken, og det skal gis tilgang til alle relevant dokumentasjon i saken. (...) Utvalget vil foreta en rettslig vurdering av hvorvidt det foreligger brudd på arbeidsmiljøloven eller andre ulovfestede rettslige normer i forbindelse med Ingunn Yssens arbeidsforhold og fratredelse som Internasjonal sekretær i LO”

(Fougnerrapporten s 21 og 22)

”Kommisjonen skal foreta de undersøkelser den finner nødvendig for å bringe på det rene omfanget av brudd på standarder for vitenskapelig forskning og andre kritikkverdige forhold.” (Sudbøgranskingen s 10)

For det andre er det plausibelt at tillit også virker overfor granskingskommisjonene *selv*. For at granskingen skal få slagkraft, må dens besetning og arbeids- og fremgangsmåte oppleves som tillitsfull av allmennheten.

Jeg synes særlig en tekst i Aftenposten rett i forkant av UDI granskingen virker beskrivende for at tillit kommer inn på flere plan i forhold til gransking. Her kreves et litt lengre sitat:

”Ingen offentlig etat kan leve med uklarhet om den skjøtter sin oppgave innenfor de politiske retningslinjer som gjelder eller om den tar seg til rette i strid med eller uavhengig av disse retningslinjene. Og det er nettopp det striden står om i UDIs tilfelle. Derfor var det allerede i utgangspunktet tvilsomt at direktoratet selv skulle stå for den granskningen som måtte skje etter offentliggjøringen av praksisnotatet som viste at UDI i påvente av regjeringsskiftet i fjor høst satset på en mer liberal innvilgelse av oppholdstillatelse for 182 irakske kurdere enn den avgående regjeringen hadde gitt rom for.” (Aftenposten 06. april 2006)

Linjene 1 til 3 uttrykker behovet for tillit til selve *etaten*. Ingen kan leve med uklarhet om retningslinjer er fulgt eller ei. Inneforstått; dette er altså så vesentlig i forhold til allmennhetens troverdighet til forvaltningens virke, og at det ikke kan herske den minste tvil her om.

Linjene 3, in fine, til 5 uttrykker behovet for tillit eller troverdighet til *granskingskommisjonen selv*. Det ville neppe blitt oppfattet som solid nok dersom UDI kun hadde iverksatt en intern undersøkelse. Allmennheten ville ikke hatt tillit til at det som kom derfra var tilstrekkelig uavhengig og objektiv informasjon. Et utenforstående organ, bestående av uhildede eksperter – for å sitere mandatet i granskingen – måtte til.

Mens Giertsen kun streifer tillitsbegrepet og konstaterer dets tilstedeværelse i granskinger (Giertsen 2008: 7), vil jeg forsøke å trenge dypere inn i det. Mitt siktemål er å tydeliggjøre hva begrepet rommer og mulige virkninger av det. Tanken videre er at tillitsanalysen kan virke klargjørende og beskrivende både i forhold til *iverksettelsen* av gransking, og i forhold til kommisjonene *selv*.

I teorien er det blitt stilt spørsmål om tillitsbegrepets analytiske karakter og egnethet. Det har blitt trukket frem at begrepet er for nært knyttet opp til den dagligdagse språkbruk, slik at faren for misforståelser og feiltolkninger er nærliggende (Luhmann 1999: 29). På den annen side er det blitt bemerket at begrepet fungerer som et hjelpemiddel til å forklare mekanismer i samfunnet som både binder det sammen og forenkler mellommenneskelig handling (Luhmann 1999:29). Tatt dette i betraktning vil jeg forsøke å legge avgjørende vekt på begrepets potensielle positive sider, men allikevel bruke litt tid på å definere og avgrense det i forhold til denne konkrete konteksten, for å unngå mulige uklarheter og misforståelser.

Tillitsdrøftelsen vil bestå av *tre deler*. Først ut er en presisering og ulike definisjoner av begrepet, og så noen synspunkter på hvorfor tillit er nødvendig og etterstrebellesverdig i det moderne samfunn. Dernest vil jeg ta for meg skillet mellom tillit til personer versus institusjoner som har blitt trukket og vektlagt i teorien om tillit. Til slutt vil jeg se nærmere på hvordan tillitsrelasjoner kan etableres, og om det er mulig å lokalisere noen konkrete forhold som virker tillitskapende. Jeg vil benytte meg av domstolene som eksempel og sammenligningsgrunnlag i et forsøk på å tydeliggjøre dette.

4.2. Et metodisk spørsmål. For å få stablet på bena en noenlunde oversiktlig drøftelse om tillitsbegrepet plass i forhold til granskingsutvalgene, er jeg avhengig av å ta et par forbehold. Noen elementer må friseres og til dels skjæres bort fordi de virker forstyrrende for det tema som skal vurderes. Jeg tør påstå at forutsetningene ikke går på bekostning av helheten i analysen, samtidig som de kan bidra til å kaste bedre lys over de poengene som forsøkes trukket frem. Det er allikevel viktig å gjøre oppmerksom på dette metodiske grep, da det vil innebære at jeg beveger meg et steg opp fra detaljnivå for å få bedre utsikt til sammenhengen.

Forutsetning en. Det foreligger ikke kvantitativ data som sier noe om i hvor stor grad allmennheten fester lit til granskingsutvalgene. Jeg tar utgangspunkt i at tillit ikke er et konstant forhold eller egenskap hos et menneske eller institusjon. Med dette siktes det til at tillit ikke er noe som kan opparbeides en gang for alle. Tillit er snarere et forhold som over tid gradvis svekkes fordi det er person/institusjon og situasjonsavhengig. Tillit er en størrelse en må gjøre seg fortjent ut i fra forholdene konkret. Derfor er tillit kontinuerlig avhengig av å bli tilført næring for og holdes ved like. På denne måten blir det meningsfullt å lete etter konkrete verdier som må være tilstede for at en person eller institusjon skal fremstå som tillitsverdig.

Forutsetning to. Videre bygger jeg drøftelsen på den forutsetning at tillit er en nødvendig ingrediens i dagens samfunn. Uten tillit vil en rekke etablerte forhold gå mer eller mindre i oppløsning. Særlig utsatt er institusjoner og organer i samfunnet hvis hovedbestanddel står og faller på at allmennheten fester lit til og regner med dem. Jeg vil redegjøre nærmere for denne forutsetningen i det følgende.

4.3. Hva kjennetegner tillit? Da jeg gikk på barneskolen pleide vi å ha en lek i friminuttene. Den gikk ut på at en fem seks stykker var samlet i en tett ring i skolegården. I midten av ringen sto en av gangen, og vi byttet på å være denne. Tema for leken var at den som sto i midten skulle snurre et par ganger rundt, for så la seg falle bakover. Spenningsmomentet var om en ble tatt i mot av den som sto bak og på denne måten reddet fra å ramle i bakken. Leken representerte den ytterste form for tillitserklæring overfor klassekameratene. Jeg husker at ikke alle turte å falle blindt, men kikket seg over skulderen for å forsikre seg på denne måten.

Tillit til personer eller systemer? En har som regel mer å tape enn å vinne dersom tillitsforventninger ikke innfris. Vi gir en person anledning til å svike eller såre oss, men

regner med at denne ikke vil gjøre det. De klassiske definisjoner av tillit kretser rundt denne problematikken (Gulbrandsen 2000:69). Hvorfor da velge å stole på en annen? Det kan være flere årsaker til dette. Dersom tilliten slår til vil dette styrke relasjonene mellom partene på en over tid svært fordelaktig måte. Tillit må videre sees i sammenheng med forutsigbarhet. For at menneskelig samhandling skal være mulig, er en avhengig av å kunne stole på hverandre. En må med en viss grad av sannsynlighet vite at folk oppfører seg noenlunde likt i noenlunde like situasjoner. Hver enkelt av oss kan med det blotte øye sjelden følge en persons eller en institusjons handlingsløp fra start til ende. På et eller annet tidspunkt må vi slippe personen eller institusjonen av syne, og det er da tillit kommer inn i bildet. Tillit må sees i forhold til fravær i tid og rom og den risiko dette fører med seg for den enkelte (Giddens 1997: 31). Dersom bestandig observasjon hadde vært mulig, kunne kanskje tillit spilt en mindre avgjørende rolle i mellommenneskelig samhandling.

Leken i skolegården virker beskrivende for den definisjon av tillit som gis av Jon Elster i hans artikkel "Trust and emotions" (Elster 2000). Elster definisjon knytter seg til *ikke* å ta forbehold særlig når forholdene tilsier at nettopp forbehold *burde* tas.¹⁴ Utenfor definisjonen faller med andre ord de som kikket seg over skulderen for å forsikre seg om at de ble tatt i mot av den som sto bak dem i ringen. I teorien har begrepet "assurance" blitt brukt for å beskrive denne typen handling nettopp til forskjell fra tillit (Gulbrandsen 2000: 79).

Niklas Luhmann er en av flere som skiller mellom tillit til *personer* og tillit til *systemer*. Luhmanns teori må imidlertid føyes inn i rekken av de mer radikale da han oppretter vanntette skott mellom disse to, og argumenterer for at systemtilliten langt på vei kan erstatte tillit til individer (Luhmann 1999: 81 flg., 97 flg.). Skillet videreføres ikke like slavisk her, da jeg er av den oppfatning at årsaken til at det festes lit til systemer også kan være betinget av *hvem* som fyller dem.¹⁵ Et tydelig eksempel på dette fra den senere tiden er dnb NOR sitt salg av statsobligasjoner rett i forkant av Regjeringens iverksettelse av tiltak mot finanskrisen. Dersom tiltalen mot to av de ansatte førte frem, måtte direktøren forlate sjefsstolen grunnet mistillit til konsernet som sådan. Reaksjonen fra dnb NORs side ble skissert *før* dommen var fastslått, og den ble lagt frem som en intensjon om å *gjenopprette* tillit. Systemene består i siste rekke av personer til tross for at den institusjonelle rammen rundt virker tydelig og solid.

¹⁴ Originalt: "to abstain from taking precautions"

¹⁵ Dette samsvarer med Offe 1999, systemtillit forutsetter at en også har tillit til at *aktørene* i systemene faktisk etterlever de reglene som gjelder for det.

For at et system eller en institusjon skal oppleves som pålitelig, er det en forutsetning at de menneskene som sitter i dem oppfattes som habile og avgjørelsene som rettferdige. På den annen side finner jeg distinksjonen til Luhmann formålstjenlig. Den kan virke klargjørende for at tillit *både* kan baseres på systemer/institusjoner *og* individer. Altså ikke enten eller, men både og. Luhmanns teori om tillit kan være til hjelp når det gjelder å spore opp konkrete forhold og trekk ved institusjonene som i sin tur kan virke tillitskapende.¹⁶

4.4. Om tillit i et moderne og spesialiserte samfunn. Det moderne samfunn er preget av at stadig flere oppgaver blir overlatt til spesialister og fagfolk. Langt flere enn tidligere utdanner seg og innskrenker på denne måten sine erverv til mer bestemte og begrensede områder. En snakker om økt spesialisering og en etterfølgende differensiering av samfunnet. En slik strømning har med *forskjeller* å gjøre, og innebærer at mange beveger seg bort i fra det vanelige og blir mer egenartede og eiendommelige i betydningen avgrenset fra andre. Like barn leker best, er et gammelt og forslitt ordtak. Det virker allikevel beskrivende når det gjelder differensieringen. De med samme fag og interessefelt trekker sammen og sammen blir de sterkere, men også desto mer spesialiserte fordi de høster av hverandres kunnskaper. Parallelt øker avstanden til andre med annen spesialkunnskap. Vi har etter hvert verken tid eller ressurser til å sette oss grundig inn de ulike samfunnsområders særskilte deler. For eksempel politikken, legevitenskapen, mekanikken, fysikken osv. Noen få sitter på en spesialkompetanse som vi ikke har selv, men som vi samtidig er avhengig av. Denne kontinuerlig stigende kompleksiteten innebærer en betydelig hjelpeløshet for oss alminnelige borgere i vårt daglige virke og for de som skal styre utviklingen av samfunnet (Dalberg - Larsen 1977: 483). I følge Luhmanns teori bidrar tillit til å redusere dette etter hvert svært så kompliserte samfunnet (Luhmann 1999:31). Tillit blir på denne måten bindeleddet mellom oss og dem. Vi må kunne stole på at de oppgaver som utføres blir gjort skikkelig, og at folk flest faktisk er det de utgir seg for å være, fordi vi har begrenset eller ingen mulighet til å verifisere dette i forkant. På denne måten gjør tillitsforhold samfunnet enklere, for ikke å si mulig.

Giddens er inne på noe av den samme tankegangen, men definerer den alternativt. Han trekker frem at *avhengighetsforholdet* til de med en spesialkunnskap – ekspertsystemene – har økt betraktelig i det høymoderne samfunn. Ekspertene fantes også i tidligere tider. Prester,

¹⁶ Et slikt utgangspunkt er for øvrig i overensstemmelse med Luhmanns intensjon med tillitsanalysen, Luhmann 1999: 11.

leger og jurister er alle svært gamle profesjoner, men folk flest var ikke avhengige av dem i særlig grad. Dette skyldes at de fleste stort sett var selvforsynt. Visst hørte en hva presten hadde å forkynne, men en kunne gå uberørt hen tilbake til sitt daglige virke med for eksempel jordbruket. En konsekvens av moderniteten er at vi ikke våger eller har råd til – verken penge- eller tidsmessig – å la ekspertenes råd gå ubemerket hen. Hva om bilen går i stykker, eller elektriske kortsystemet som sørger for adgang til jobben ikke fungerer? Vi står ikke lenger på våre egne ben i vårt daglige virke, vi er prisgitt spesialistene for å kunne fungere normalt¹⁷ (Giddens 1997: 65).

4.4.1. Kontinuitet og forutsigbarhet. Når det gjelder tillitskapende handlinger *generelt*, kan særlig to forhold trekkes frem: kontinuitet og forutsigbarhet. Gjentatte bekreftelser på at en person er til å stole på bidrar ofte til en slags sementering av et påregnelig handlingsmønster. Tidsaspektet er her sentralt. Dersom en over tid observerer og erfarer en ensartet og fast form for oppførsel, vil en tillegge en person egenskapen forutsigbar eller predikativ. Har avisen kommet på trappen kl 06.00 hver dag i et helt år, og budet er det samme, kan en regne med at avisen er der i morgen også. Dette defineres imidlertid i teorien som noe annet enn tillit. Giddens anvender definisjonen *svak induktiv viten* (Giddens 1997:32). Det vil si en slutning som går fra det enkelte til det mer allmenne eller generelle. Den svake induktive viten skiller seg fra tillit fordi den er basert på tidligere erfaringer. Nærmere bestemt opplevelser som har bidratt til en viss kjennskap til en persons eller et systems pålitelighet og forutberegnelighet. Luhmann anvender samme distinksjon, men omtaler denne type forhåndskjennskap som tiltro.

Tilbake til eksemplet om avisen. Kontinuiteten og forutsigbarheten om at den er på plass til et bestemt tidspunkt, bringer oss i den avslappende tilstand at vi regner med – så godt som sikkert – at den vil være der i morgen også. Men en kan aldri være helt sikker på hva fremtiden bringer. Det er ofte slik at en avkreftelse veier tyngre enn hundre bekreftelser. (Strand 2001) Dersom en trosser usikkerheten og allikevel velger å stole på noen, har vi med tillit å gjøre. Usikkerhetsmomentet om fremtiden er meget sentralt for å karakterisere og plassere tillit. Giddens beskriver dette som at ”*Enhver tillit er i en viss forstand blind tillit!*” (Giddens 1997:32)

¹⁷ Mye av tilsvarende tankesett er å finne hos Durkheim som definerer det med utgangspunkt i et skift i solidaritet, hhv overgangen fra organisk til mekanisk solidaritet, i tråd med utviklingen fra jordbrukssamfunn til det mer industrialiserte samfunn. (Anleu 2003: 12)

4.4.2. Om slutninger fra det ene til det annet. Dersom en person oppfører seg på en bestemt måte på et område, kan en til en viss grad slutte at adferden vil være den samme på et annet (Elster 2000:7). Her om dagen leste jeg en interessant stillingsutlysning i avisen. Overskriften var som følger: ”Plukker du opp etter hunden din, selv i nattens mulm og mørke når ingen andre ser deg?” Annonsen gjaldt et verv innenfor det offentlige og spilte klart på en slik overførbar tillitsmekanisme. Dersom en oppfører seg eksemplarisk på et område, kan en til en viss grad forvente tilsvarende adferd på et annet.

Den ukjente faktoren i denne tankerekken er *hvor lik* situasjonen, område, eller institusjonen må være en annen for at en antasert handling anses overførbar. Er det sannsynlig at den som plukker opp etter hunden etter mørkets frembrudd for eksempel vil avstå fra underslag dersom muligheten byr seg? Dette spørsmålet er ikke lett å svare generelt på. Det som kan fastslås er at en aldri kan bli helt sikker, enn så lik personen eller hendelsen er en annen. En antagelse er allikevel at dersom situasjoner eller institusjoner har mange fellestrekk er det mer nærliggende å slutte fra den ene til den annen.

Tillit er et meget variabelt begrep, og vil sjelden eller aldri være konstant. Tillit vil variere fra dag til dag, person til person, fra sted til sted, og må til enhver tid tilføres næring for å opprettholdes.

Tillit kan sammenfattende beskrives som en tilstedeværende og nødvendig mekanisme både i forhold mellom mennesker, og mellom mennesker og samfunnsinstitusjoner. På bakgrunn av dette er det interessant å lokalisere *betingelsene* for at det skal festes lit til henholdsvis personer og institusjoner. En slik analyse betinges imidlertid av to ting. For det første må det bringes en klarhet rundt hva en institusjon er, for så se om granskingskommisjonene kan plasseres under institusjonsbetegnelsen. Først da vil det være interessant å kartlegge betingelsene for tillit mer inngående. Nærmere bestemt om det lar seg gjøre å trekke frem noen faktiske og håndgripelige omstendigheter ved granskingskommisjonene som igjen virker utslagsgivende for hvordan de blir oppfattet av omverdenen. Jeg vil særlig være på utkikk etter forhold som virker inn på utenforståendes forventninger eller tro på en skikkelig saksgang og veloverveide konklusjoner. For det andre er det nødvendig å lokalisere *adressatene* for disse forventningene. Med andre ord *hvem* det må skapes en tilliterelasjon overfor. Hva og hvor mye som kreves for å etablere tillit avhenger av hvem adressatene er. Disse kan være flere og ha en ulik terskel for når tillit oppnås. Giddens har noen interessante

betraktninger om dette. Felles for vår tid og vår generasjon, er at vi lever i et høymoderne samfunn der sedvanen og tradisjonen som normsendere langt på vei er erstattet av kontinuerlig og uforutsigbar påvirkning av omgivelsene. Hva vi velger å feste lit til avhenger i stor grad av livsstil og kalkulert risiko (Giddens 1997:14).

4.5. Vilkår for tillit til samfunnsinstitusjoner. Et nærliggende spørsmål er om granskingsutvalgene kan karakteriseres som en samfunnsinstitusjon eller ikke. De ulovfestede kommisjonene som behandles her bærer nettopp preg av å være noe sporadisk opprettet med sikte på å belyse enkelttilfeller. En institusjon karakteriseres ved å være gjentagende, stabil og forutsigbar. En må med andre ord kunne regne med deres nærvær i nærmere bestemte situasjoner. Det er særlig to forhold som virker institusjonsfremmende gjennom å bidra med stabilitet (Sosiologisk leksikon). Det ene er *lovgivning* som trekker rammer for institusjonens eksistens og innhold. Å forandre en lov regnes for å være en langsom prosess, slik at lovgivning rundt institusjonen gjør den mer seiglivet og forutsigbar. Det andre gjelder institusjonenes tendens til å nedfelle seg i *materialitet*. Jeg antar at det med dette menes noe håndfast og konkret. Det ærverdige høyesterettsbygget¹⁸ på Høyesterettplass er et eksempel. Den utvendige arkitekturen uttrykker saklighet, tyngde og stabilitet, og er ment å gjenspeile den aktiviteten som finner sted innvendig – rettsanvendelsen. Et annet eksempel er de arkitektonisk vesentlig lettere, mer moderne og forretningspregede lokalene til tingretten på C. J. Hambros plass. Disse bygningene representerer domstolene som underinstitusjon til retten. Den kjensgjerning eller virkelighet om at vi har en virkende rettslig institusjon har gitt seg utslag – eller *materialisert* seg – i bygninger hvor retten utøves. Økonomien har også sine postamenter som vitner om deres tilstedeværelse, for eksempel Børsen og Finansdepartementet. Familien er et tredje eksempler på en samfunnsinstitusjon. Lovgivning regulerer familiens etablering og oppløsning, samt barnas rettigheter og ektefellenes plikt til å hjelpe hverandre med det daglige underhold av familien (Ekteskapsloven). De tusen hjem, med flere rom og kjøkken samt hager med epletrær, er tydelige eksempler på at familien har gitt seg utslag i noe konkret og jordbundet, hvilket bidrar til å befeste de sosiale relasjonene institusjonen familien representerer.

¹⁸ Justisbygningen het den opprinnelig fordi den rommet alle tre rettsinstanser. Den ble tegnet av arkitekt Hans Jacob Sparre i 1896, etter en arkitektkonkurranse, og tatt i bruk i 1903. Sparre sier selv: "Bygningens ydre arkitektur er holdt i rolige og enkle former, der nærmest betegnes som italiensk renaissance, afpasset efter våre særlige forholde" www.hoiesterett.no.

Til de ulike institusjoner er det knyttet spredte og skiftende forventinger til hvordan de og deres medlemmer skal opptre, altså et forventet eller antesipert handlingsmønster. Normene som regulerer de forskjellige institusjonenes fremtreden kan være av løsere eller fastere karakter. Dersom en institusjon fattet beslutninger med virkning overfor andre, vil de normative forventningenes skarphet ofte økes i takt med hvor inngripende beslutningen eller vedtaket er. Spesielt tydelig kommer dette frem hos domstolene og forvaltningsorganene. Ved brudd på de institusjonsspesifikke normene er sanksjonsgrunnlaget ofte formalisert gjennom lovgivning.

Når en leter opp litteratur angående tillit til institusjoner møter en på to ulike begrepsformer. Den første betegnelsen lyder *institusjonstillit* og den andre *systemtillit*. Offe (1999) og Sztompka (1998) benytter seg av den første og i særlig grad Luhmann av den andre. Giddens anvender begge to, hvor systemene – eller nærmere bestemt *ekspertsystemene* – benyttes som en overordnet form, en slags samlebetegnelse som fanger opp de ulike underinstitusjonene. I likhet med Luhmann kan en mulig forskjell mellom institusjons og systembegrepet sees her. Et system kan ha flere institusjoner under seg, og kan ut i fra dette muligens karakteriseres som en form for overbygning til institusjonene.

Felles for samtlige av forfatterne, uavhengig av hvilke begrep som legges til grunn, er at institusjonene representerer noe som står på egne ben. De er noe i seg selv, noe i tillegg til de individer som eventuelt måtte utgjøre innholdet av dem. Og det er nettopp institusjonenes selvstendige funksjon som et tillitsverdig organ jeg er opptatt av i denne sammenhengen. På bakgrunn av dette vil jeg anvende en del av den karakteristikken som er gitt av systemer og subsystemer analogisk på institusjoner. Et system har ofte flere systemer under seg, og disse er av bla. Luhmann beskrevet og plassert som subsystemer. Tilsvarende kan til en viss grad sies å gjelde også for samfunnsinstitusjonene. Karakteristisk for subsystemer er at de både i det ytre og indre ligner på sine respektive modersystemer, men ikke har en like tydelig ramme rundt seg. – De er ikke like fullblods systemer, om termen kan virke beskrivende (Aakvaag 2008: 240). Et tydelig eksempel på et undersystem til retten er de ulike formene for alternativ tvisteløsning som en har sett tilløp til i lang tid, og som nå for alvor har begynt å feste seg (jfr. NOU 2001: 32 Rett på sak). Rettsmegling var for eksempel tidligere et ulovfestet valgfritt alternativ til alminnelig domstolsbehandling, men har med den nye tvisteloven blitt noe alle må ta stilling til før stevning kan tas ut for retten.

Når det gjelder granskingsutvalgene er det som vi skal se flere forhold som taler for å kunne plassere dem som en underinstitusjon til retten, og kanskje især domstolene.

4.5.1. Granskingsutvalgenes institusjonsstatus. Granskingsutvalgene er ikke regulert av rettreger, og de har i motsetning til domstolene – og mange av de alternative tvisteløsningsorganene sml. Forbrukerombudet – heller ikke manifestert seg i noen konkrete fundamenter som for eksempel egne kontorer hvor de holder hus. Granskingsutvalgene fyller således ikke de over skisserte forhold som kjennetegner en institusjon. De bærer ikke ved seg noen *ytre* kjennetegn som gjør det mulig å iakttå dem uten nærmere kjennskap til den *indre* oppbygningen. Dette er også en medvirkende årsak til at granskingsutvalgene er så vanskelig å plassere og få tilstrekkelig tak på hva er for noe – de ligner verken på fugl eller fisk. Faller de innenfor kategori a eller b? Til tross for disse særtrekkene, eller mangel på sådanne, ser vi at granskingsutvalgene i stor grad blir anvendt og fenomenet strekker seg langt tilbake i tid, allerede fra før krigsårene. De kan sies å bygge på en forholdsvis fast og langvarig praksis som støtter seg på et regelverk – gitt i forskrifts form, vel og merke. Disse omstendigheter taler kanskje for å karakterisere dem som et samfunns*fenomen* mer enn en samfunns*institusjon*.

Kommisjonenes form, sammensetning og særlig deres konklusjoner har på den annen side klarere likhetsrekke med en rettslig institusjon. Rapportene utarbeides i stor grad av jurister med hjelp av fagkyndige med tilknytning til ulike spesialområder, ikke ulikt domstolene. Rapportene virker videre ofte som en dom over de som kritiseres i dem (Blom 1957:107, Giertsen 2007:55). Kommisjonenes *indre struktur* kan på mange måter sies å ligne domstolenes.

Utviklingen i samfunnet går mot at det etableres stadig flere underinstitusjoner til de allerede stabile og store institusjonene som for eksempel retten. Årsaken er ofte behovet for raskere og mindre kostbare alternativer. Ser vi på granskingsutvalgene kan de sies å ha etablert seg som en slags sedvanlig løsning for spesielle typer saker som ikke umiddelbart egner seg for behandling i retten eller forvaltningen, men på den annen side har tydelige likhetstrekk med begge. Gode innvendinger kan med andre ord reises mot å tillegge granskingsutvalgene institusjonsstatus. Men tatt den hyppige anvendelsen over tid og likheten i indre struktur i betraktning, anser jeg det nærliggende å anvende institusjonsbegrepet noe utvidende. Sagt med andre ord: i og med at granskingsutvalgene har festet seg som samfunnsfenomen, er jeg av den

oppfatning at litteraturen om samfunnsmessige relasjoner mer generelt også til en viss grad får relevans for granskingsutvalgene spesielt. Hensikten er å kunne strekke anvendelsesområdet til den litteraturen som omhandler tillit til systemer og institusjoner. På denne måten kan teoriene om tillit til samfunnsinstitusjoner også kaste lys over granskingsutvalgene (jfr. utgangspunktet/forutsetningen om at tillit er et absolutt kriterium for en institusjons eksistens).

I teorien om tillit er det blitt trukket frem særlig *tre* forhold som må være tilstede for at det av utenforstående skal festes lit til *samfunnsinstitusjoner* (Sztompka 1998 og Offe 1999). Jeg vil behandle disse hver for seg og forsøke å se dem opp mot henholdsvis domstolene som institusjon og granskingsinstituttet med utgangspunkt i tre av de eksempelsakene jeg har tatt for meg. Tilslutt vil jeg komme med et forslag til et *fjerde* forhold som kan virke utslagsgivende for at en institusjon skal fremstå som tillitsverdig.

Etter å ha lest og tenkt gjennom avsnittet som følger, ser jeg at det er viktig å bemerke innledningsvis at tillit ikke kan sees løsrevet fra *troverdighet*. Dette er to størrelser som går side om side. De virker nok sammen utslagsgivende for at både virksomheten som granskes, og granskingsutvalget per se, i sum vil oppfattes som solide og få tillit.

4.5.2. Et krav om sannhet. For det første gjelder et krav om *sannhet*. Det finnes flere fremgangsmåter for å fremstå som sannferdig. Den som hvisker lyver, lyder et ordtak. Det er selvfølgelig altfor enkelt og på grensen til krenkende å avgjøre en persons sannferdighet på grunnlag av en slik enkelthandling eller tilfeldighet som det er å hviske. Som leder ville en blitt latterliggjort dersom en under et møte hadde avfeid en ansatts uttalelser som usanne med den begrunnelse at vedkommende tidligere i møtet hadde hvisket med en kollega. På den annen side ser vi i mange samfunnsinstitusjoner (for eksempel domstolene og store deler av forvaltningen som er underlagt offentlighetslovgivningen) som søker å fremstå som oppriktige og nøytrale blant sine brukere og publikum for øvrig, har iverksatt tiltak som nettopp peker tilbake på dette ordtaket.

Det er særlig to egenskaper ved institusjoner som forsøker å ivareta dette. Det ene er adgangen til å få prøvet sin sak flere ganger. I domstolene kommer dette til uttrykk gjennom ankemulighetene. I forvaltningen er reglene om klage til overordnet organ et uttrykk for det samme. Adgangen til innsyn er det andre forhold som skal forsøke å ivareta sannhetskravet.

Tanken er at når utenforstående til prosessen gis adgang til å kikke etter hva som til enhver tid foregår, kan det avsløres om det kuttet noen hjørner eller om avgjørelsene blir fattet på et tvilsomt grunnlag. Prinsippet bygger på den generelle oppfatning om at oppriktigheten øker der hvor alle gis mulighet til å høre hva som blir sagt. Vi ser prinsippet i praksis i forhold til full åpenhet i domstolene. Hvem som helst kan overvære en rettssak med hjemmel i domstolovens § 124. (Jfr. domstolsloven av 13. aug. 1975, nr. 5) Tilsvarende regler finner vi i forvaltningen. Her kommer de til uttrykk gjennom offentlighetslovens § 2 som i utgangspunktet gir alle innsyn i alle dokumenter (offentlighetsloven av 19. juni 1970, nr 69, § 2.). Det siste eksemplet, og kanskje mest tydelige forsøk på å fremstå troverdig, er UDI nyopprettede nettside for saksbehandling. Her kan en ved å skrive inn saksnummer på en søknad om for eksempel oppholdstillatelse til en hver tid se hvor i prosessen søknaden er, hvem som er saksbehandler, og hva begrunnelsene så langt består i (jfr. www.udiregelverk.no). UDI direktør Ida Børresen uttalte i Aftenposten at det nyåpnede nettstedet var et forsøk på å realisere ambisjonene om økt innsyn i saksbehandlingen, for i annen omgang fremstå som et troverdig og tillitsvekkende organ for allmennheten (Aftenposten Morgen, 30.06.2008). Det er neppe tilfeldig at tiltaket ble iverksatt rett i etterkant av en massiv offentlig kritikk som gikk på mistanke om avgjørelser fattet på tvilsom skjønnsutøvelse og mer eller mindre rene tilfeldigheter.

Sammenhengen mellom sannhet og tillit kommer også tydelig til uttrykk i den nye tvistelovens forarbeider. Intensjonen er at rettergangsordningen skal fremstå som sannferdig og ikke bero på tilfeldigheter når det gjelder resultatet. Dette blir forsøkt ivaretatt gjennom innsyn i domstolenes saksgang. Nærmere bestemt:

”Hovedpoenget med offentlighet er at dette styrker tilliten til at ting går riktig for seg i rettsvesenet. Det gir mulighet for kritikk, og for å rette opp feil og mangler. Dette er også viktig for å ivareta mer overordnede funksjoner ved rettsvesenet knyttet til rettsavklaring og for å synliggjøre rettshåndhevelsen. I dette perspektivet har domstolene en handlingsdirigerende funksjon.” (NOU 2001: 32, pkt. 22: Offentlighet og innsyn)

Det er altså en forutsetning at både institusjonen og dens medlemmer oppleves som troverdige, såfremt den skal oppnå tillit blant utenforstående. På de områder hvor sannhetskravet anses som særdeles viktig, ser vi at det eksisterer lovfestede regler som skal

sikre ivaretagelsen av dette. For eksempel *overprøvingsadgangen* av avgjørelser avsagt av hhv. forvaltningen og domstolene med inngripende virkninger overfor dem de gjelder.

Vender vi tilbake til granskingsutvalgene med utgangspunkt i de tre eksempelsakene, oppfylles sannhetsvilkåret i noe varierende grad. Felles for alle granskingsutvalg er først og fremst at det ikke eksisterer noen ankeadgang. Rapportene er endelige og åpner ikke for overprøving. Den eneste måten å angripe resultatet av rapporten på, er å reise søksmål mot kommisjonens medlemmer med grunnlag i ærekrenkelsesbestemmelsene i straffeloven. Dette er av flere årsaker en lite egnet fremgangsmåte. Særlig fordi et ærekrenkessøksmål er knyttet opp mot og angriper *personen(e)* som har fremsatt den ærekrenkende ytringen og ikke *saken*. Som vi var inne på i del 1 er dette vanskelig å gjennomføre og har heller aldri forekommet i praksis. I sum må altså ankeadgangen anses som ikke eksisterende.

Den fraværende ankemuligheten av granskingsrapportene er nok sannsynligvis med på å skadeskyte sannhetskriteriet noe. Karakteristisk for sannhet er at den tåler å bli overprøvd, den må tåle offentlighetens skarpe lys. Når det gjelder adgangen til å anke granskingsrapporter, trekker imidlertid flere forhold i retning av at denne ikke ubegrunnet er begrenset. Bak hver rapport ligger et omfattende materiale som er samlet inn og nøye undersøkt. De begrensninger som er å finne i ankeadgangen ved domstolene, bygger på samme tankegang. Særlig tydelig er dette i forhold til hva som kan være grunnlag for anke til Høyesterett. Her ser vi at Høyesterett forbeholder seg retten til kun å behandle lovanvendelsen og saksbehandlingen fra lagmannsretten på nytt. Skyldspørsmålet bygger på bevisførselen og er ikke en ankegjensstand. Tilsvarende taler for at gjennomførbarheten av å anke kommisjonens rapporter i praksis er vesentlig begrenset. Faktagrunnlaget er ofte så omfattende og har en så begrenset tilgjengelighet at det ikke er gjennomførbart å anke over.

Samtlige av mandatene som ligger til grunn for granskingene, er på den annen side tydelige på at *innsyn i begrunnelsene* for rapporten skal være tilgjengelig for alle. Dette harmonerer i det vesentlige med offentlighetslovens bestemmelser. Dette kan i noen grad kompensere for den fraværende ankeadgangen. Innsyn kan bidra til at sannhetskravet allikevel i noen grad kan fornemmes og oppleves som tilstede.

Det finnes også eksempler på sprik mellom hva som står skrevet i mandatet og hva som er blitt tilfellet i realiteten. Verst sto det til med *Fougner rapporten* som ble lagt til grunn for

kritikken av Gerd- Liv Valla. Denne har aldri blitt offentliggjort. De impliserte i saken fikk lese igjennom rapporten, riktig nok med den ikke uvesentlige begrensning at begrunnelsene bak påstandene og navnene bak flere av vitneforklaringene ble holdt hemmelig. Rapporten er allikevel i ettertid blitt offentlig *tilgjengelig* ved å bli lagt ut på internett. Etter at rapporten var lagt frem ble det også rettet skarp kritikk mot de fagkyndiges uttalelser som lå til grunn rapportens konklusjoner.

”Slakter de sakkyndige

*Fougner-rapporten baserer seg i stor grad på en sakkyndigrapport - skrevet av de to psykiaterne Lars Weisæth og Odd H. Hellesøy. Psykiaterne konkluderer med at Valla gjennom sin lederstil gjorde Yssen syk. **Men de sakkyndiges rapport ble aldri offentliggjort. Valla selv har aldri fått se hva de to sakkyndige har skrevet om henne.***

Men rettspsykiater og spesialist i psykiatri, Torgeir Husby, har lest de sakkyndiges rapport. Basert på det han leste, satte Husby seg ned og skrev sin egen rapport, der han på det sterkeste kritiserer de sakkyndiges arbeidsmetoder.” (Uthevingene er mine) Nettavisen 09. mars 2008.

Graverrapporten. Her ble lite informasjon om granskingsarbeidet gitt de impliserte under selve granskingen. Dette ble begrunnet med at det kunne være til skade for utvalget videre arbeid. Kommisjonens lukkethet lå til grunn for den kraftige kritikk som ble rettet mot den av Manuela Osmundsen. Hun hevdet at hun var blitt utsatt for en inkvisisjon. Anklagene mot henne hadde blitt hemmeligholdt, slik at hennes mulighet for å forsvare seg ble svært begrenset, om ikke umulig. Det er nærliggende å tro at de fleste som blir gransket vil oppleve prosessen på tilsvarende måte. Årsaken er at de faktiske opplysningene rapportene byger på utelukkende vil bestå av kommisjonens prioriteringer av hva som er å anse som relevant og viktig informasjon. Bratholm trekker frem tilsvarende i sin artikkel, men vektlegger samtidig verdien av lukkethet. Nærmere bestemt *nødvendigheten* av at kommisjonene får arbeide i fred. Dersom informasjon lekker ut kan dette øke sjansen for at fakta blir fordreid i den ene eller annen retning, hvilket kan gi utslag i et resultat som ikke kommer så nærme sannheten som ønskelig (Bratholm 1987). Å være tilbakeholdenhet med informasjon under politiets etterforskning av straffesaker, hviler på tilsvarende argumentasjonsrekke. Full åpenhet vil utvilsomt skade gangen i etterforskningen.

Her ser vi at to hensyn står steilt mot hverandre. Åpenhet for å ivareta den som granskes, eller lukkelse med sikte på å få så renskåret fakta som mulig. Jeg tror Bratholms pro argumentasjon for lukkelse kan forklares i en tilsynelatende forandring i granskingenes tema over tid. Jeg har vært inne på denne dreiningen tidligere, men gjentar den da den anses som overordnet viktig. Dersom kommisjonene skal ta stilling til en hendelse taler meget for at de kan forholde seg lukket for allmennheten. En hendelse dreier seg ofte i mindre grad om enkeltpersoner og kritikk av disse for ikke å ha handlet i overensstemmelse med gjeldende ansvarsnormer. Dersom det motsatte er tilfellet, altså nettopp en kritikk og ansvarstildeling av enkeltpersoner, burde ikke kommisjonen holde kortene for tett til kroppen. Dette vil stride mot et grunnleggende, og for den offentlige rettergangs vedkommende lovfestet, prinsipp om at innsyn i hva en anklages for må gis, slik at den anklagende skal få mulighet til å imøtegå dem – kontradiksjon.

Sudbøgranskingen holdt stort sett sine lovord. I mandatet står det at offentlighet skal forsøkes overholdt med sikte på konklusjonenes sannferdighet. Dette ble også gjort.

Offentlighetslovens bestemmelse kom til anvendelse fordi det var et organ opprettet i offentlig regi.

Krav om sannhet innebærer også at løfter holdes og ikke minst at det snakkes sant. Her ser vi igjen betydningen av kontinuitet som ble nevnt over i forbindelse med tillit til personer. Det har seg slik at en avkreftelse – for eksempel en avsløring om at en person har løyet – synes å veie atskillig tyngre enn mange bekreftelser på det motsatte (Strand 2001). Således kan vi slutte at kravet om sannhet er meget strengt, og det kreves konsekvent overholdt dersom en tillitsrelasjon skal etableres.

Med unntak av Fougner rapporten har det blitt sådd liten tvil om at kommisjonenes konklusjoner har vært sanne. Det har ikke blitt avslørt i ettertid at noen bevisst har løyet eller fordreid sannheten for å påvirke et resultatet i en bestemt retning.

Oppsummerende kan det sies at kommisjonene etterstreber å være troverdige og overprøvbare ved å sørge for innsyn i saksgangen og åpenhet rundt argumentene som ligger til grunn for avgjørelsene. Realiteten viser seg allikevel å være litt mindre forgyldt enn ambisjonene. På den annen side er det ikke kommet frem informasjon om at kommisjonene

bevisst har forvrengt informasjonen som har ligget til grunn for rapportene, og på denne måten gått ut over sannheten.

4.5.3. Rettferdighet, upartiskhet og nøytralitet. For det andre er det uvurderlig for tillit til institusjoner at de ledes av prinsipper om *rettferdighet*, *upartiskhet* og *nøytralitet*. Dette reiser umiddelbart to spørsmål. Det første gjelder ordet prinsipp. Hva som kvalifiserer til status *prinsipp* er ikke uten videre gitt. Det vekker umiddelbare assosiasjoner om noe grunnleggende og overordnet, en norm, regel eller tilnærmingstype det hersker bred enighet om gyldigheten av. Ordet prinsipp kan på denne måten sies å ha en utbredt *emotiv appell*, det vil si at det stort sett anvendes om fenomener som vurderes som positive (Eckhoff og Smith 2003: 31). Eckhoff opererer med en tredeling for å kartlegge prinsippbegrepet nærmere. For det første kan ordet prinsipp brukes som en betegnelse på rettsregler. Eksempler er legalitetsprinsippet, proporsjonalitetsprinsippet, mv. Det hører med til en slik betegnelse at reglene er av *særlig grunnleggende karakter*. For det andre kan prinsippbetegnelsen brukes som en *sammenfatning* av flere rettsregler, og for det tredje kan det brukes som navn på *verdier* og *hensyn* som kan ha betydning for selve utformingen av rettsreglene, forut for endelig lovvedtakelse, og især som bakgrunn for rettsanvenderens tolking av dem (Eckhoff og Smith 2003: 30, flg.).

Det andre spørsmålet gjelder innholdet og rekkevidden av de nærmere bestemte prinsipper, altså rettferdighet, upartiskhet og nøytralitet. Det virker som om ord med en høy *prinsippverdi* – om den termen kan anvendes – har en tendens til å bli desto vanskeligere å kartlegge innholdet av. Jeg tror derfor det er viktig med en presisering og konkretisering av prinsippene om rettferdighet, upartiskhet og nøytralitet for å få et klarere begrep om på hvilke områder institusjonene, her granskingene, bør anstrenge seg for å fremstå som tillitsfulle. Klargjøringen av disse prinsippene må sees i lys av at vi har å gjøre med institusjoner som i sin tur skal fatte *beslutninger* som gjelder andre.

Rettferdighet er et sentralt begrep i så vel filosofien som sosiologien. Begrepet må sees i sammenheng med en grunnleggende tanke om likhet i visse mellommenneskelige forhold. Nærmere bestemt at likhet eller likedeling bør etterstrebes i situasjoner som i enhver relevant sammenheng kan sidestilles (Sosiologisk leksikon).

Jeg finner Torstein Eckhoffs¹⁹ redegjørelse av begrepet klar og tydelig, og bygger den videre redegjørelsen på denne. Termene *regel* og *prinsipp* blir hos Eckhoff forstått som betegnelser på et sett av normer. Har normen et forholdsvis spesifikt innhold karakteriseres den som en regel, men der innholdet er av mer diffus art betegnes den som et prinsipp (Eckhoff 1971:34). Dette kan forstås som at innholdet i prinsippene er av en bevegelig karakter, og hva som må til for å falle inn under betegnelsen vil variere avhengig av tid og sted.

Rettferdighet beskrives av Eckhoff som ”*prinsipper for utveksling og fordeling av verdier*” med sikte på å skape gjensidighet og likevekt mellom to parter (Eckhoff 1971:38).

Rettferdighet trer tydelig frem i forhold til begrepet *likevekt*. Når det som følge av en skjev verdifordeling har oppstått et misforhold i likevekten, vil en gjenopprettelse av denne være et uttrykk for rettferdighet. Et forsøk på å kartlegge rettferdighetsbegrepets generelle normative karakter er vanskelig. Ved å forflytte fokus over på likevekt, får en lettere øye på den spesielle handling som har forårsaket misforholdet. For eksempel ulik lønn for likt arbeid på grunn av hudfarge eller kjønn. Rettferdighet forstås på denne måten som et fenomen med en gjenopprettende funksjon i forhold til likevekt. Domstolene opptrer tydelig i overensstemmelse med en slik forståelse av begrepet. Når skade er gjort, er domstolenes primære oppgave et forsøk på å gjenopprette denne. Dette kommer tydelig til uttrykk i forarbeidene til den nye tvisteloven i redegjørelsen av domstolenes grunnleggende oppgaver.

”*Adgang til rettslig tvisteløsning vil utvilsomt bli betraktet som et grunnleggende rettferdskrav for den som involveres i en rettslig konflikt av betydning.*” og videre: ”*Den enkelte får ved det mulighet for å ivareta eller beskytte sine rettigheter og få rettet opp skade eller urett som er lidet.*” (NOU 2001: 32, pkt 3.)

Når det gjelder granskingsutvalgene er det klart ut i fra deres mandat at de ikke tillagt en gjenopprettende funksjon på lik linje med domstolene. De skal primært virke *oppklarende*, så får det eventuelt på grunnlag av den informasjon som kommer opp i etterkant og på grunnlag av den informasjon rapporten bringer reises en rettssak hvor likevekten forsøkes gjenopprettet. (Dette var lenge aktuelt i forbindelse med granskingen av Reitgjerdet psykiatriske sykehus. Jfr. Bratholm 1986: 463) Utvalgene er ikke ment å virke som en

¹⁹ Eckhoff er igjen inspirert av flere rettsfilosofer. Herunder Aristoteles, Hart (1961), Homans (1961), m.fl.. Eckhoff har senere blitt plassert innenfor rettsfilosofiske bolken ”skandinavisk rettsrealisme”. Jfr. Svein Eng, Rettsfilosofi 2007: 56

rettferdighetens vokter. Det ville heller ikke vært riktig, da det er domstolene alene som skal ha denne funksjonen. Hele domstolskonseptet er nøye bygd opp i et forsøk på å fremstå som habile formidlere av rettferdighet. Reglene for hvem som kan fungere som dommere, deres forutsatte nøytralitet og domstolenes erklærte uavhengighet av de andre statsmakter, er alle uttrykk for dette.

Granskingsutvalgenes potensial til å ivareta hensynet til rettferdighet er lite sannsynlig ut i fra deres form, sammensetning og hensikt per i dag. Tilsvarende kan i stor grad sies om kravet til å fremstå som *upartisk*. Begrepene *nøytralitet* og *upartiskhet* glir i noen grad over i hverandre. I noen sammenhenger kan de sammenfattes som uavhengighet. De alle fleste granskingsutvalg blir opprettet i regi av en oppdragsgiver som etterspør en nærmere bestemt tjeneste. Det er ingen hemmelighet at gransking er en kostbar affære. Granskingen av Valla og Yssen beløp seg til 12 millioner kroner (www.nettavisen.no). Hvordan dette potensielt kan virke inn på kommisjonenes objektivitet og uavhengighet til oppdragsgiver, er ikke problematisert nærmere i litteraturen om gransking. Dette synes litt merkelig, da aspektet om granskingenes uavhengighet fremstår som viktig.²⁰ Står granskingskommisjonene helt fritt og uavhengig i forhold til sine oppdragsgivere, eller blir utvalgene svinebundet gjennom mandatet? Hunden biter nødvendigvis hånden som kommer med maten.

Med andre ord kan også andre forhold enn å etterstrebe en rettferdig og korrekt løsning virke inn på kommisjonenes arbeidsmåte. Et slikt avhengighetsforhold utgjør selve motpolen til det *Vilhelm Aubert* trekker frem som avgjørende for domstolenes *uavhengighet*. Domstolene bevarer sin nøytrale posisjon ved nettopp ikke å stå i et forpliktelsesforhold til høyere myndighet, men kun overfor gjeldende rett (Aubert 1976: 179). På veien frem mot en materielt rettslig riktig løsning, er det som regel mindre grunn til å favorisere den ene fremfor den annen. Jussen sørger på denne måten for en nøytralitet og upartiskhet, hvilket av Aubert blir beskrevet som selve grunnpilarene i forhold til den tillit de nyter.

Partiskhet diskvalifiserer i mange tilfeller til å fatte beslutninger med *virksomheter for andre*. Habilitetsreglene i hhv forvaltningsloven og domstolsloven kan leses i lys av dette prinsippet. Det er kun de rent faktiske kombinert med de rent juridiske forhold som skal ha betydning for resultatet. Følelsesmessige, familiære eller profitterings forhold er ikke akseptert som

²⁰ Innfallsvinkelen behandles riktignok av Giertsen, men kortfattet (jfr. Giertsen 2008: 131, petitavsnitt).

beslutningsgrunnlag. Et spennende spørsmål er imidlertid om det lar seg gjøre å *forene partiskhet med sannhet*? Heller ikke her har jeg noe hard fakta som kan underbygge min påstand, men på meg *virker det som* om kommisjonsmedlemmene opptrer profesjonelt i forstand av upartisk og nøytralt overfor den oppgave de får seg forelagt å løse. Det er kanskje noe av grunnen til at spørsmålet i svært liten grad er blitt reist av media. Kommisjonene fremstår som solide og habile. Kanskje noe av årsaken til at dommere velges som formenn i kommisjonene er et forsøk på å bøte på avhengighetsforholdet mellom kommisjonene og oppdragsgiver. Dommere er trent i å opptre nøytralt og upartisk, og i å se saken fra flere enn en side. Dette blir imidlertid bare en antagelse fra min side.

Prinsippene om rettferdighet og upartiskhet kommer til uttrykk flere steder i forarbeidene til den nye tvisteloven (NOU 2001: 32 Rett på sak). Dette synes jeg er med på å understreke relevansen av dem når det gjelder tillit til institusjoner. Viktigheten av at disse hensynene ivaretas øker i takt med hvor inngripende avgjørelsen vil virke på de personene den gjelder. Noen institusjoners avgjørelser utmerker seg i dette øyemed, for eksempel domstolene og forvaltningen. I prosessretten generelt gjelder et proporsjonalitetskrav som kan virke beskrivende for dette. Jo sterkere og mer inngripende en avgjørelse virker, desto strengere krav til habilitet og så vel materielt som formelt korrekte avgjørelser.

”Tvisteloven skal, som den alminnelige lov om behandling av sivile rettstvister, ha to hovedfunksjoner. Loven skal fremme rettssikkerhet for den enkelte, ved at de kan få sine rettstvister løst forsvarlig av uavhengige og nøytrale avgjørelsesorganer – først og fremst domstolene.” (NOU 2001: 32, pkt 3. Viktige føringer og hensyn ved utarbeidelsen av tvisteloven.)

”(...) det er meget viktig at prosessreglene bygger opp under domstolenes tillit som tvisteløsningsorgan.” (NOU 2001: 32, pkt 3.)

Det er nærliggende å anta at mye av granskingsutvalgenes potensielle utstråling som uavhengig organ, avtar ved at de er en oppdragsbetinget. Mandatet blir et uttrykk for oppdragsgiverens arbeidsledelse, og at kommisjonene er forpliktet å forholde seg til dette – kanskje på bekostning av andre tillitskapende forhold.

I Rundskriv G 48/75 er intensjonene de beste når det gjelder granskingsutvalgenes upartiske og nøytrale fremtoning. Det fremheves flere steder i rundskrivet at disse hensyn skal prioriteres og burde være tilstrekkelig for å sikre en ivaretagelse av de som granskes. Problemet som melder seg er som tidligere påpekt, at granskingsutvalgene kan tenkes å legge veien utenom rundskrivets bestemmelser av ulike årsaker, deriblant av hensynet til stramme tidsfrister. Tilsvarende gjelder for forvaltningslovens bestemmelser, som i utgangspunktet er solide, men vel og merke under den forutsetning at de kommer til anvendelse.

Når konsekvensene av en institusjons avgjørelser er av særdeles inngripende karakter, er det ofte ikke tilstrekkelig med ønsker og løfter om å ivareta grunnleggende verdier som rettferdighet og upartiskhet. Domstolene er et klart eksempel på dette. Kravene om en rettferdig rettergang og dom, samt en upartisk dommer kan leses direkte ut av prosesslovens bestemmelser. Som et forsøk på å fremheve viktigheten av dette er det i tillegg festet et sanksjonsvedheng til ikke å tilstrebe å ivareta disse verdier ved selve yrkesutøvelsen. Vi ser at ansvaret for å opptre upartisk og nøytralt *både* hektes på institusjonen og personene som bemanner dem.

4.5.4. Utjevning av forskjeller og goder. Det tredje punkt som fremheves er at institusjonene må bidra aktivt med å kompensere forskjeller i livssjanser og goder (Gulbrandsen 2000: 78). Dette må forstås som utøvelse av en utjevnende funksjon. Denne verdien er et utslag av den fellesskapstanke som ethvert samfunn ideelt sett skal strekke seg etter. En kanskje tydeliggjørende kontrast er å finne i de private klubber som stiller krav til konkrete egenskaper og krever bestemte vilkår oppfylt hos dem som ønsker medlemskap, for eksempel frimurerlosjen. Innpass skjer selektivt i form av bestemte betingelser som at de er menn, med en viss kapital – økonomisk og/ eller kulturell – med anbefalinger fra minst to andre menn, helst med en nærmere bestemt sosial posisjon eller rang, osv. Samfunnsinstitusjonene er disse klubbenes rake motsetning. Her gjelder ingen krav til penger eller prestisje. Medlemskap i samfunnet inntreer automatisk ved å være født inn i og leve i fellesskap med andre. Med andre ord i egenskap av å være et samfunnsmedlem. Samfunnet som fellesskap innebærer imidlertid mange forskjeller. Vi har som regel til dels svært så ulike utgangspunkt som mennesker. En av samfunnets oppgaver er derfor å fordele godene noenlunde likt i et forsøk på å jevne ut de mest markante ulikhetene. På denne måten skal alle – ideelt sett – tross sine ulike utgangspunkt gis like muligheter til å nå de samme målene. Denne tankegangen kan i stor grad spores opp hos tenkeren John Rawls som i flere av sine innflytelsesrike arbeider har satt

fokus på rettferdighet. Han er opptatt av at samfunnsinstitusjoner skal oppleves som rettferdige hos så mange som mulig ved å møtes rundt rimelighet (Rawls 2003).

En institusjon kan leve opp til denne verdien ved å stille kriterier for utdeling av midler de har til disposisjon. Det kanskje tydeligste eksemplet er å finne hos skattemyndighetene. Grad av beskatning bestemmes etter inntekt. De med høy inntekt må betale mer enn de med lav. Skatten skal komme fellesskapet til gode i form av infrastruktur, utdanning og helsevesen. Forvaltningen skal sørge for at tildelingen skjer etter nærmere bestemt kriterier som alle bygger på den felles tanke om at alle skal ha lik rett til et sett av primære ytelser uavhengig av for eksempel alder, kjønn og bosted.

For granskingsutvalgene vil en tilsvarende oppgave arte seg som en tilnærmet umulig. De har ingen ressurser stilt til disposisjon med mulighet for fordeling. De mangler med andre ord midlet til å virke utjevnende med. Et nærliggende oppfølgingsspørsmål til dette er at heller ikke domstolene fordeler midler, men er allikevel en institusjon som nyter tillit. Hvordan kan dette ha seg? Mye av svaret ligger sannsynligvis gjemt i ordet *midler*. Fordelingen av midler begrenser seg neppe til de økonomiske. Å utøve en utjevnende funksjon kan også omfatte andre områder, for eksempel yter domstolene en utlignende funksjon ved å dømme i overensstemmelse med hva som er gjeldende rett. De som føler seg utsatt for urett, kan gjennom en dom i sitt favør oppleve at misforholdet i likevekten blir brakt tilbake, og slik sett oppleve domstolenes avgjørelser som utjevnende.

4.5.5. Kunnskap om institusjonelle ordninger. Et fjerde forhold som kan trekkes ut, i tillegg til de tre drøftet av hhv Offe og Sztompka, er at *kunnskap om bestemte institusjonelle ordninger* ofte gjør det lettere å gi tillit til personer en i utgangspunktet vet lite eller ingenting om (Gulbrandsen 2000: 82). For eksempel kunnskap om forvaltningslovens regler som gir rett til å få begrunnelse for et vedtak, og at det eksisterer adgang til å klage til overordnet forvaltningsorgan dersom en er uenig i denne begrunnelsen. Inntreden av sanksjoner ved forsømmelse av arbeidsplikter er et annet eksempel på det samme. Bankfunksjonæren som mottar penger over skranke mister jobben dersom hun putter pengene i egen lomme istedenfor å sette dem inn på din konto. En har utvilsomt lettere for å feste lit til en person en fra før av ikke kjenner ved visshet om at avvikende eller uredelig opptreden vil bli møtt med reaksjoner.

Selve rammen rundt institusjonene kan altså virke tillitskapende. Slik som situasjonen er i dag er det ikke gitt eksplisitte bestemmelser som angir sanksjoner overfor kommisjonsmedlemmene dersom de går på tvers av instruks eller forsømmer grunnleggende krav til en ryddig og redelig prosess. Når det gjelder domstolene finner vi derimot krystallklare bestemmelser i hhv straffeprosessloven, tvisteloven og domstolloven for hvem som skal være dommere, hvor mange de skal være, hva domstolenes oppgave er, når det skal avsies dom versus kjennelse, rettsvirkningene av avgjørelsene, mv., for å nevne noe (jfr. Straffeprosessloven og Domstolloven). I tillegg til en tydelig regulering av selve prosessen, foreligger også ankeadgangen. Denne fungerer som en sikkerhetsventil mot at gale avgjørelser treffes. Adgangen til overprøving er etter hvert blitt vanlig ved en rekke andre institusjoner som fatter beslutninger med virkning for andre.

Giddens (1997:62 flg. og 84 flg.) karakteriserer det moderne samfunn som bestående av stadig flere *ekspertsystemer*. Avhengigheten av disse er større enn noen sinne fordi vår egen kunnskap er utilstrekkelig. I tidligere tider kunne en til en viss grad ignorere ekspertene, for eksempel presten og juristen. Jordbruket og de daglige gjøremål kunne gå upåvirket hen. En konsekvens av de etter hvert tallrike ekspertsystemene, er at det opprettes ulike former for overprøvingsorganer som skal beskytte forbrukerne overfor dem. Et eksempel fra Norge er å finne i det sterkt økende antall klagenemnder. En har klagenemnd for pasientskadeerstatning, parkeringsbøter, forbrukerkjøp, forsikringsavtaler, flyreiser mv. (NOU 2001: 31) Giddens understreker imidlertid at slike overprøvingsinstanser ikke *erstatte* tilliten, men kan bidra til at den holdes ved like (Giddens 1997:85, tilsvarende hos Gulbrandsen 2001:82).

Når konsekvensene av avvikende atferd er store, er det nærliggende at mange vil velge å holde seg innenfor de rammer som er gitt. Tanken er at en holdes i skinnet av faren for straff ved overtredelse. Misbruk av stilling medfører ofte reaksjoner i form av straff eller avskjedigelse, for eksempel politifolk som opptrer voldelig i tjenesten. En advokat som med viten og vilje lyver eller forvrenger fakta med henblikk på å stille sin klient i et bedre lys, kan bli fradømt sin advokatbevilgning. Tilsvarende gjelder for leger som misbruker legerollen til å skaffe seg private fordeler eller utnytte andre.

Flere av de forhold eller verdier som i teorien er fremhevet som tillitskapende, er å finne igjen som utgangspunkt for prosesslovgivningen, og de er langt på vei identiske. Dette er et interessant, men kanskje allikevel ikke uventet sammentreff. Forarbeidene til den nye

tvisteloven samsvarer langt på vei med de forhold som i teorien er fremhevet som tillitskapende. I hvor stor grad det festes lit til ulike samfunnsinstitusjoner kan måles. Når det gjelder granskingskommisjonen er det ikke foretatt undersøkelser som kan bidra med noen føringer. Konkrete opplysninger har en imidlertid om tillit til domstolene. I 200? Ble det foretatt en spørreundersøkelse i et forsøk på å innhente opplysninger om hvordan det sto til med folks tillit til domstolene i Norge. Undersøkelsen ga et spennende inntrykk av opinionens syn på domstolene og resulterte i en artikkel hvor tillitsspørsmålet ble drøftet inngående. (Olaussen 2005) Olaussen konkluderer på grunnlag av tallmaterialet med at folks tillit til domstolene, med noen unntak, har vært og fortsatt er rimelig høy.

Domstolene nyter forholdsvis stor grad av tillit i befolkningen, og når tilliten er observert svekket skyldes dette som regel svikt ved et eller flere av de over skisserte punktene. Når det gjelder sannhetskravets betydning for tillit, kom dette tydelig til syne på 1990- tallet. Denne perioden har senere blitt omtalt som justismordenes tiår (Olaussen 2005). Flere saker bekreftet brutalt at folk hadde blitt uskyldig dømt og i noen tilfeller sonet lange fengselsstraffer som følge av dette. (Fritz Moen- saken, Lilandsaken, Bjugn- saken, m.fl.) En så at tilliten til domstolene ble redusert etter dette (Olaussen 2005:128). Dette kan til en viss grad sies å styrke påstanden om tilstedeværelsen av disse verdiene virker utslagsgivende for hvorvidt det festes lit til institusjonene.

4.6 Granskingsutvalgene som tillitsverdig institusjon. – Noen tanker. Gjennomgangen av de forhold som er ment å virke tillitskapende overfor samfunnsinstitusjoner, viser at granskingskommisjoner oppfyller svært få – om noen – av disse mens domstolene oppfyller de fleste. Det kan ut i fra dette være grunn til å så tvil om granskingskommisjonene kan vinne tillit som institusjon. For det er nettopp *samfunnsinstitusjoner* vilkårene om tillit er blitt knyttet opp i mot. Det er neppe noe i veien for at granskingsutvalg kan etablere seg som et tillitsverdig samfunnsfenomen, men det kan reises spørsmål om i hvor stor grad granskingskommisjonene bør bevege seg inn på samfunnsinstitusjonenes område. De har på grunn av sitt mandat og virkeområde *svært begrenset mulighet* for å opptre som en samfunnsinstitusjon, og herunder uttrykke de verdiene som utad virker tillitskapende overfor disse.

Et nærliggende og interessant spørsmål er muligheten for at granskingsutvalg utad kan oppfattes som solide, tilregnelige og tillitsfulle. Etter gjennomgåelsen av tillit som fenomen, kan det i hvert fall sies at tillit i stor grad er ønskelig. En viss grad av forutberegnelighet og

tillit er en nødvendig ingrediens for å kunne omgås hverandre i det moderne samfunn. Tillit smører systemet slik at det sosiale samkvem går smidigere eller begrenser dets kompleksitet, som Luhmann formulerer det (Luhmann 1999:54, 57).

Videre kan vi i det vesentlige slutte at granskingskommisjonene, gitt de premisser som per i dag betinger dem, vanskelig kan leve opp til de krav og verdier som virker tillitskapende overfor samfunnsinstitusjoner generelt og domstolene spesielt. Slik jeg ser det er to ulike fremgangsmåter mulig for at granskingsutvalgene skal kunne fremstå som tillitsverdige. Enten forandre granskingsinstituttets form og fremgangsmåte, slik at de lever opp til og harmonerer med de verdier som virker tillitskapende til en samfunnsinstitusjon. Eller redusere anvendelsesområdet til det som var utgangspunktet for granskingsutvalgene. Da elimineres institusjonsvedhenget og tilbake står en med de forhold som mer generelt viser seg å virke tillitskapende, og ikke er knyttet spesielt til institusjoner.

Som redegjort for over, er det i teorien trukket et skille mellom tillit til institusjoner og personer. Det er nærliggende at resultatene av granskingsutvalgene, altså rapportene, blir oppfattet som solide og habile dersom besetningen og fremgangsmåten oppleves som habil, ryddig og pålitelig. Særlig sannhetskravet og en automatisk inntreden av formaliserte sanksjoner dersom dette ikke er oppfylt, vil trolig sende ut signaler om at en har å gjøre med et skikket organ hvilket igjen kan være utslagsgivende for at det festes lit til det. Giddens tillitsteori samsvarer langt på vei med en slik tankegang. Han anvender betegnelsen *adgangsporter* for de personer som representerer de ulike ekspertsystemene, disse er deres ansikt utad (Giddens 1997: 64 flg.). Giddens skriver videre at lekmenns møte med ekspertsystemenes representanter utgjør en situasjon hvor systemene er meget sårbare. Det er en ansikt til ansikt situasjon, og skulle systemets enkelte representant her vise seg usikker eller uvitende vil en slik svakhet fort oppfattes som representativ for systemet som sådan. En antagelse basert på en enkelthandling eller feil kan vise seg å stemme i større eller mindre grad. Vesentlig er det imidlertid at en avkreftelse umiddelbart vil svekke tilliten, og denne vil være både kostbar og tidkrevende å rette opp (Giddens 1997: 66). Parallellen kan igjen trekkes til merkevarebyggingen som redegjort for under autoritetsavsnittet.

Dersom granskingsutvalgene strengt avgrenser sine oppgaver, og ikke tilnærmer seg institusjonsformen, vil andre verdier enn de som knyttes mer spesielt til institusjoner kunne virke tillitskapende. Det er grunn til å tro at utvalgene ble oppfattet som påregnelige og

tillitsfulle for det de var og fortsatt til en viss grad er, men kanskje ikke like lett for det de er i ferd med å bli. Jeg tenker da på at rapportene i stor grad innebærer en ansvarsfordeling som får direkte følger for de som blir kritisert. Denne konsekvensen kan være mer eller mindre tilsiktet, men realiteten er at de kritiserte føler den som en vesentlig belastning.

Sees dette fra den teoretiske plattformen til Niklas Luhmann,²¹ kommer mye av tilsvarende poeng frem, men utformet på en litt annen måte. Å se granskingskommisjonene fra et systemteoretisk vinkling innebærer en forutsetning om at kommisjonene kan karakteriseres som systemer. Systemteorien gir seg til å kjenne ved å betrakte sosiale fenomener som en helhet, hvor de enkelte delene i større eller mindre grad samspiller gjennom kommunikasjons og feedback prosesser (Dalberg Larsen 1977: 481, Eckhoff Sundby 1978).

Sentralt i Luhmanns fremstilling av de sosiale systemer, står *kommunikasjon*. Med dette tas et steg videre – eller i hvert fall bort i fra – *handlingsbegrepet* som er utgangspunktet hos Weber m.fl. (Rasmusen 2003: 71). De ulike sosiale systemer *består* av kommunikasjon og kommuniserer seg i mellom og med andre systemer gjennom ulike koder. Disse kalles *binære* koder fordi de består av to ledd. Koden for retten som system er rett - ikke rett, og gjennom denne siles informasjonen som relevant, og derved innlemmet i systemet, eller irrelevant og derved utelukket fra systemet. Tilsvarende gjelder for politikken hvor koden er posisjon - opposisjon eller makt - ikke makt, for vitenskapen gjelder koden sannhet - ikke sannhet, osv. (Aakvaag 2008, 233). En forutsetning for utveksling av informasjon er at kommunikasjonen mellom systemene består av den samme koden.

For at et system skal fungere og i annen omgang opprettholdes i form av en selvproduserende funksjon – autopoiesis –, må informasjonen som flyter mellom systemene ha rett kode, argumenterer Luhmann (Luhmann 2004). Kommunikasjon – både innenfor ett og samme system og mellom ulike systemer – forutsettes av at systemene har den samme koden. Skal to rettslige subsystemer kommunisere med hverandre, må de kode den informasjonen som skal

²¹ Som det vil legges merke til anvender jeg svært ulike teoretiske bidrag i min tilnærming til tillitsbegrepet. Dette vil kanskje oppfattes som en stykkevis og delt fremstilling. Kanskje ville det vært bedre med tanke op oversikten å anvende en systemteoretisk analyse fullt ut. Jeg har imidlertid bevisst anvendt fragmenter fra ulike teorier fordi jeg synes det trekker bedre frem de mange nyansene som dukker opp underveis. En slik fremgangsmåte – hvor det lånes litt fra både her og der, avhengig av spørsmålet som skal belyses – er ikke ukjent i den rettsosiologiske tradisjon. Thomas Mathiesen argumenterer for dette i sitt bidrag til debatten om rettsosiologiens stilling i Retfærddebatten som verserte på slutten av 1990- tallet. (Jfr. Retfærd: 1999)

formidles i koden rett - ikke rett. Uteblir denne prosessen vil ikke ny informasjon nå frem og gjennom til mottakeren.

Vi ser at granskingskommisjonene både i form, sammensetning og til en viss grad også virkninger minner om en rettslig institusjon (jfr. s ...). De skiller seg imidlertid fra retten ved at ren *rettsanvendelse* kun sjelden forekommer i kommisjonene. Deres oppgave er hovedsakelig å virke undersøkende og oppklarende. Ut i fra kommisjonenes formål og arbeidsoppgaver kunne en passende kode for dem være fakta - ikke fakta eller sant - usant.

For å kunne fungere som et subsystem til retten, må granskingsutvalgene kommunisere med den rettslige koden rett - ikke rett. Med utgangspunkt i Luhmanns teori vil dette arter seg vanskeligere jo lengre i fra rettsanvendelse granskingsutvalgene beveger seg. Dersom utvalgenes oppgave i hovedsak dreier seg om å tydeliggjøre fakta, egner koden rett - ikke rett seg dårlig. Subsystemet vil ikke være i stand til å reprodusere seg selv, og konsekvensen er at systemfundamentet på sikt går i oppløsning. To mulige løsninger synes å kunne skisseres. For det første kan et system med en kode A *hekte seg på* et annet system med en annen kode, B, dersom det klarer å *omkode* seg selv. For eksempel til det andre systems kode, i dette tilfellet koden B. Er omkodingen vellykket, kan kommunikasjonen utvides og fullføres.

Granskingskommisjonene kan altså på bestemte betingelser tre inn i det rettslige system. Dette er mulig – i følge Luhmann – hvis, og bare hvis, kommisjonene koder om seg selv til koden rett - ikke rett. Over beskrev jeg dette løsningsalternativet som *omforming* til enten den ene eller andre leiren. Mot institusjonsformen, eller institusjonsstatus, innebærer omforming å tilpasse og supplere granskingene, slik at de kom inn under institusjonsdefinisjonen (jfr. de ulike trekk som kjennetegner en institusjon som trukket frem over). I så fall må utvalgene fremover bevisst ta sikte på å utvikle sitt virkeområde mot *rettsanvendelse*. Det vil si komme frem til hva som er den *rettslige* løsningen på en problemstilling. Fremgangsmåten vil da være å ta utgangspunkt i en lovtekst, for så gjennom bruk av rettskildene se om faktum passer inn under lovens anvendelsesområde. En slik omforming vil kreve en endring, eventuelt lovregulering, som tydelig definerer og legitimerer granskingsutvalgene som en rettslig institusjon. Først da muliggjøres kommunikasjon gjennom koden rett - ikke rett.

Det andre alternativ vil være å holde seg til det som var systemets gitte utgangspunkt. Granskingskommisjonene må forsøke å trekke seg tilbake til sin egen og opprinnelige leir. Dette innebærer å slippe taket på de elementer som er bærer preg av å være rettslige. Kommisjonene må med andre ord fortsette med å virke som et renspektet faktafrembringende og opplysende instrument fremfor et rettslig, hvor det kommuniserer med seg selv og andre gjennom koden fakta - ikke fakta. På denne måten vil granskingsutvalgene kunne reproducere og videreutvikle seg som system (Luhmann 2004).

4.7. Avslutning og oppsummering. Det er fire forhold jeg har forsøkt å si noe om i dette avsnittet. En rask oppsummering er på sin plass. Det første gjelder et forbehold eller en salgs konstatering av at tillit er nødvendig i det moderne samfunn. For det andre, og som en følge av dette, er kommisjonene avhengig av tillit fra omverdenen for å kunne fungere eller virke. For det tredje har jeg forsøkt å klargjøre hva tillit er for noe, og hvilke handlinger eller trekk som kan virke tillitskapende. Jeg fant det da klargjørende å anvende et skille som har blitt trukket i teorien tidligere mellom tillit til henholdsvis personer og institusjoner. Tillit til personer kan trolig oppnås blant annet ved fast og forutsigbar fremtreden, mens tillit til institusjoner er betinget av dels de samme og dels andre verdier eller forhold. For det fjerde og siste har jeg tatt utgangspunkt i at det har skjedd en forandring i granskingsutvalgenes fokus (jfr. del 2) På grunnlag av denne fremmer jeg en påstand om at kommisjonene er i ferd med å bli noe annet enn det de i utgangspunktet var ment være. På slike nye premisser lar det seg trolig vanskeligere gjøre å fremstå som et tillitsvekkende organ. Jeg skisserte videre to løsningsalternativer med utgangspunkt i henholdsvis Giddens og Luhmanns teoretiske tilnærmingmåter. Det første, og kanskje minst realistiske, ville være å bevege seg over i en institusjonsrolle fullt ut. Det andre, og kanskje mer gjennomførbare, vil være å holde seg fast til sin opprinnelse eller utgangspunkt, og på denne måten konsentrere seg om å utstråle verdier som virker tillitskapende generelt, og er knyttet til personene i større grad enn institusjonene.

Jeg tror gransking i stor grad må sees på som et sosialt fenomen. De institusjoner som har blitt gransket lever ikke i et sosialt vakuum, men er åpne – i større eller mindre grad – for oss alle. Vi kan følge med på hva som skjer der, og institusjonene må følgelig opptre noenlunde i overensstemmelse med de forventningene utenforstående har til hvordan de burde opptre.

De gangene granskingsutvalg blir nedsatt har det som regel vært avvikende adferd å spore hos en institusjon, eller en person knyttet til en institusjon. Sudbø granskingen aktualiserte kjerneverdien om at forskere ikke skal fuske. Universitetet bygger hele sin eksistens på at omverdenen fester lit til at forskningen er troverdig, det vil si redelig, upartisk og åpen for egen feilbarlighet²² (Graver 2008: 151).

I forvaltningen står hensynet til og kravet om likebehandling meget sterkt. Like tilfeller skal behandles likt, og forskjellbehandling krever hjemmel i lov. Det var mislighold av disse kjerneverdier det ble sådd tvil om og virket utløsende for granskingen av UDI. Det oppleves som svært urettferdig dersom noen asylsøkere gis oppholdstillatelse mens andre sendes tilbake til sine respektive land, når det ikke kan spores noen god grunn til forskjellsbehandling.

Når det gjelder Valla granskingen ble det reist spørsmål om brudd på klare forventninger om hvordan organisasjonene LO burde fremstå. Er det noen steder i arbeidslivet hvor mobbing og trakassering ikke burde finne sted, så er det innenfor LO. Organisasjonen som så langt tilbake som de fleste kan huske, har kjempet for å bedre forholdene på arbeidsplassene, og tone ned ubalansen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Her var det altså snakk om at ingen ringere enn LO lederen selv handlet på tvers av organisasjonenes kjerneverdier.

Kapittel 5. Andre holdeplass. Aksepten for granskingsutvalgene. *Aksepten* for utvalgene generelt og rapportene spesielt vil stå sentralt under dette kapitlet. Hvilke kilder henter utvalgene sin gyldighet fra, og hvordan bidrar denne videre til å gi så vel granskingsutvalgene som rapportene gyldighet? I et forsøk på å belyse dette, vil jeg se nærmere på hvem som sitter i granskingsutvalgene. Tilslutt vil jeg fremme en tanke om at granskingskommisjonenes utseende eller oppbygning muligens kan virke inn på aksepten for dem.

Når det gjelder aksepten for granskingsutvalgene generelt, støtter denne som oftest sin gyldighet på en avtalerettslig og arbeidsrettslig kurant konstruksjon. Men det er særlig en annen ting ved granskingskommisjonene som har vekket min interesse, og vil bli forsøkt redegjort for nærmere. Det gjelder selve rapporten, nærmere bestemt dens *innhold*. Allmennheten fester tilsynelatende ganske stor lit til granskingsrapportenes konklusjoner.

²² Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi.

Rapportene fungerer ofte som et meningsdannende grunnlag om hva som faktisk har skjedd, og en normativ vurdering av dette. Kommisjonenes konklusjoner blir akseptert. Med aksept siktes det til at rapporten tas for å være oppriktig, grundig, nyansert og ikke minst sann. Spørsmålet jeg er interessert i er *hvorfor det festes lit* til kommisjonenes konklusjoner, og om det er mulig å belyse noen *årsaker* til at rapportene ofte blir kvalifisert som normfastsettende. Det tas utgangspunkt i kommisjonenes *sammensetning*, altså kommisjonsmedlemmene, for så å se nærmere på de *begrunnelsene* rapportene innholdsmessig hviler på.

5.1. Utvalgenes sammensetning. I noen kommisjoner har eksperter og andre fagkyndige vært mer fremtredende enn i andre. Sudbø granskingens oppgave var i følge mandatet å gå Sudbøs forskning nærmere etter i sømmene. Sudbø var utdannet medisner, med sitt spesialfelt liggende innenfor kreftforskningen. Ser vi på utvalget speiler dette de arbeidsoppgavene mandatet tillar det. Av i alt fem granskere, var tre medisinsk fagkyndige med dr. grad og en med en cand. pharm. grad. Når det gjaldt de øvrige to medlemmene, var det en jurist med dr. juris grad, og tilsatt en samfunnsviter med dr. philos graden.

Graverutvalgets mandat var primært å gå UDIs praktisering av gjeldende regelverk for håndtering av oppholdstillatelser nærmere etter i sømmene. Dette er stor grad et forvaltningsrettslig spørsmål, hvor en solid juridisk kompetanse ikke er å forakte. Graver selv, som var utvalgets leder, er professor, dr. juris ved Universitetet i Oslo, og hans spesialområde er blant annet forvaltningsrett.

Fougnerutvalget besto av Jan Fougner som leder. Fougner er utdannet juris med blant annet arbeidsrett som spesialområde. Av de øvrige medlemmene var det en førstelagmann i Borgarting Lagmannsrett, og til slutt en advokat og professor dr. juris. I tillegg ble det under granskingen innkalt sakkyndig hjelp som blant annet besto av psykologer.

Besetningen i kommisjonene var i alle disse granskingene utvilsomt kompetente personer i forhold til de oppgavene de påtok seg å løse. Når det gjelder den etterfølgende kritikken av granskingsutvalgene som ble ytret i media, finner jeg svært få eksempler på at denne var rettet mot *innholdet* i rapportene. Utsatt for kritikk var der i mot fremgangsmåten til granskingskommisjonene, nærmere bestemt at de bar flere av inkvisisjonsprosessens kjennetegn (jfr. kapittel 2).

En mulig forklaring på den fraværende kritikken av rapportenes innhold, kan være at den av de fleste ble ansett som solid og oppriktig. Videre tror jeg det er viktig å feste seg ved at de som satt i utvalgene som granskere ikke var hvem som helst. Samtlige av dem har en faglig tyngde og anerkjennelse på bakgrunn av sin utdanning, sine stillinger, erfaring mv..

5.2. Kompetansenormer. I et forsøk på å beskrive aksepten for granskingsrapportene, synes begrepet *kompetansenorm* å kunne virke klargjørende (Sundby 1978: 80, 308).

Kompetansenormene utledes *ikke* fra hovedgruppen *pliktnormer*. Det vil si trekløveret påbud, forbud og tillatelser. De tilhører en annen struktur som minner om og i det ytre ligner på pliktnormen, men de kan ikke plasseres inn under trekløverskjemaet.

Kompetansenormer gir grunnlag for en egen type *makt*²³ eller *mulighet* som kan betegnes som kompetanse. Kompetansenormene er knyttet til personer eller organer. Selve kompetansen består forenklet sagt i at en person eller et organ kan si sånn og slik skal det være, med det resultat at det fra da av blir slik. Mer presist kvalifiserer kompetansenormene visse språkhandlinger som *normfastsettende*. Når Høyesterett avsier en dom eller kjennelse, vil det si at det fastsettes en norm om hvordan noe skal være for fremtiden, for eksempel muligheten til å regulere tomtefesteavtaler etter en viss tid. Denne nye normens eksistens eller gyldighet begrunnes med henvisning til at *kompetansen* har vært utøvet. Den nye normen fastsettes med andre ord gjennom en beslutning fra den kompetentes side. Dette gjenspeiles også i språkbruken gjennom fraser som for eksempel ”Høyesterett slår fast”.

Når det gjelder granskningskommisjonene, ser vi en lignende tendens som den over beskrevet for domstolenes vedkommende. Den endelige rapporten legges til grunn for hva som har skjedd, fordeler ansvar mellom de impliserte, og påpeker hvorvidt de granskedes handlinger er å anse som kritikkverdig eller ikke.

Sundby anvender begrepet *kvalifikasjonsakt* som en undergruppe til kompetansenormene som beskrevet over (Sundby 1978: 342). Kvalifikasjonsaktene kan være vurderinger eller bedømmelser av et enkelttilfelle. De er ikke like generelle som kompetansenormene, men er av mer individuelt, spesielt og konkret innhold. Kvalifikasjonsaktene kjennetegnes ved at de har *normativ virkning*, det vil si at de virker meningsdannende. I hvor stor grad vil avhenge av

²³ Maktbegrepet som her anvendes sikter til As mulighet til å få fremmet sin vilje tiltross for Bs motstand, Jfr. Weber 2005:79

flere forhold, herunder avsenderens kompetanse. Et eksempel er lovgivers eller Høyesteretts uttalelser. Disse vil i stor grad virke retningsgivende for hvordan et tilfelle skal være å forstå i fremtiden, og forventinger om etterlevelse.

Et vesentlig skille går mellom *autorative kvalifikasjonsakter*, det vil si de som bygger på kompetanse – for eksempel domstolenes lovhjemlede evne til å avsi dommer og stortingets lovgivende funksjon –, og *ikke autorative kvalifikasjonsakter*. Sistnevnte vil typisk være bedømmelser og vurderinger som er uttrykk for *personlige oppfatninger* uten å bygge på noen form for ekspertise. Disse får *ikke* den særegne normative virkning som kvalifikasjonsaktene (Sundby 1972: 342), eller er ikke i stand til å frembringe bindende disposisjoner, som Eckhoff beskriver det (Eckhoff og Smith 2003: 33).

Dette resonnementet er kanskje ikke selvsagt. Tankegangen er at en ikke skal behøve å føye seg etter andres mening helt uten videre. Dersom andres meninger skal få normativ virkning må den knyttes til en gyldig kilde, for eksempel en lov eller avtale, eller en verdi som alle slutter opp om, for eksempel sannhet – holdbare argumenter. Loven har en som borger indirekte samtykket i gjennom det demokratiske prinsipp, og er pliktig å føye seg etter. Tilsvarende gjelder i stor grad for kontrakter og avtaler generelt. De skal speile avtalefrihet og partenes interesser, og regelen er følgelig at avtaler skal holdes. Tanken stammer fra naturretsfilosofene som beskrev overgangen fra naturtilstand til en mer sivilisert form for samkvem gjennom inngåelse av samfunnskontrakten. Borgerne ga ved denne fra seg noe sin totale frihet, de ble underlagt et regelverk som måtte overholdes. Til gjengjeld ble de beskyttet av en suveren eller staten mot en alles kamp mot alle (Hobbs, Leviatan).

Når det gjelder ulovfestede granskingskommisjoners rapporter, ser vi at disse kan bli tillagt stor vekt i vurderingen av hva som har skjedd og eventuelt alvorligheten av hendelsen. Granskningsrapporter kan sies å ha en normativ virkning, de virker ofte retningsgivende for den videre vurdering av de konkrete tilfellene som er blitt gransket.

Men så lenge granskingsutvalgene er *ulovfestede* er ikke da rapportene som utarbeides kun bedømmelser og vurderinger som gir uttrykk for *kommisjonens* oppfatninger og meninger? Avtalerettslig begrenser kommisjonene seg til å være undersøkende organer. Dersom virkningene av rapporten i realiteten viser seg å gjøre inngrep i de granskedes sfære, er det grunn til å stille spørsmål ved om kommisjonenes uttalelser støtter seg på noen form for

kompetanse. Finnes det noen form for gyldig kilde, eller holdbare argumenter som legitimerer eller tilsier at de granskede plikter å føye seg etter kommisjonenes konklusjoner?

Med spørsmålet om kommisjonenes gyldighet for øyet, blir det interessant å iakttta *kommisjonsmedlemmene* nærmere. Medlemmenes juridiske kompetanse til å granske er utvilsomt tilstede. Den utledes fra den avtalerettslige konstruksjonen granskingsutvalgene utgjør og må forutsettes kurant. Fokus forflyttes et hakk tilbake, og av interesse blir det å forsøke å bryte ned og klargjøre hva som ligger til grunn for granskingsrapportene *innholdsmessig*. Nærmere bestemt hva som er utgangspunktet for å gi kommisjonenes konklusjoner en normativ virkning, altså å være en kvalifikasjonsakt?

5.3. Nærmere om kommisjonenes sammensetning og særlig deres begrunnelser. Det konkrete saksforhold det tas standpunkt til kalles hos Eckhoff *vurderingsobjektet*. Dette kan være en avgjørelse, handling, begivenhet, prosess, regel, en institusjon, etc. For vår del vil dette være den hendelse, handling, praksis, mistanke om uønsket kultur mv. som ligger til grunn for og er utslagsgivende for nedsetting av en granskingskommisjon.

Det som begrunnes kalles hos *Eckhoff* for *standpunkt*, og med dette menes ens forhold til *normer og verdier*. For eksempel at noen har rett eller plikt til et eller annet, at noe bør eller skal gjøres, er verdifullt eller verdiløst, mv. *Begrunnelsen* består igjen av flere deler. Disse betegnes som *premisser* eller *slutninger*. Hvilket igjen deles i hhv *verdipremisser* og *faktiske premisser* (Eckhoff 1971: 27 flg.).

Begrunnelse av våre standpunkter er i stor grad kulturelt bestemt. Andre forhold som virker inn er vår personlighet kombinert med typen samhandling som finner sted. Vi vil anvende ulikt språk og ulike manerer avhengig av om vi befinner oss innenfor familiens private sfære eller en mer faglig kontekst. Av de faktorer som betinger våre standpunkter opererer *Eckhoff* med en tredeling: ressurser, normer og strategier.

I lys av disse begrepene er det interessant å se på kommisjonenes sammensetning. Den senere tids kommisjoner har i stor grad bestått av jurister. Fougner- utvalget besto i tillegg av to

psykologisk sakkyndige, Sudbø- granskningen også av et par medisinere. Men altså i hovedsak jurister.²⁴

Særlig interessant fremstår en slik innfallsvinkel vel vitende om at kommisjonene ofte *ikke bedriver rettsanvendelse*. Kommisjonens konklusjoner fattes med andre ord ikke på grunnlag av formelle rettsregler. De er på ingen måte et uttrykk for *gjeldende rett*. Følgelig blir det *objektive vurderingsgrunnlag* (rettskildene, lov, forarbeider, dommer mv.) sterkt beskåret. Igjen står kommisjonsmedlemmenes vurderingsevne som er basert på deres oppfatning av sakskomplekset, mer eller mindre faglig forankret i deres respektive yrkesbakgrunn.

Nå anvendes sjelden hele vår forståelseshorisont i våre begrunnelser. En plukker ut den kunnskap og erfaring som kan være til hjelp til å belyse det konkrete tilfellet vi står overfor. Det skjer som Eckhoff påpeker en *normativ seleksjon* av vår kunnskap. En *henter frem den kunnskapen som en anser som mest hensiktsmessig for å begrunne det faktum en er stilt ovenfor* (Eckhoff 1971: 52 flg.). Sagt med andre ord anvender vi den kunnskap vi har om hvordan virkeligheten henger sammen, eller er konstituert.

Det finnes i tillegg normer for hva slags begrunnelser som kan brukes eller ikke brukes i forskjellige typer av situasjoner, og en god del av slike normer er knyttet til ulike yrkesroller. For eksempel forventes det av en lege at han skal forsøke å finne et svar på hvorfor en sykdom har inntruffet, og hvordan en best mulig kan bli kvitt den. Det ville oppleves krenkende dersom legen for eksempel hadde begynt å uttale seg om og fordele skyld i forhold til sykdommen. Og en jurist vil ikke kunne anføre argumenter som ikke anses rettslige relevante. En fellesnevner for våre begrunnelser er at de må være *troverdige*; det må ikke være tvil om at sannhet som verdi står meget høyt.

Juristene opptrer altså sjeldent primært og utelukkende som rettsanvendere i granskningskommisjonene. De skal med andre ord i liten grad benytte seg av det verktøy de gjennom utdanning og yrkespraktisering er trenet i å bruke. Denne fremgangsmåten innebærer

²⁴ Årsaken til dette kan bla ha en sammenheng med Rundskriv G48/75 med henblikk på offentlige granskninger, der det heter i pkt. III at utvalgets sammensetning bør ha erfaring i å bedømme ansvarsforhold, og derfor "*bør (formannen) derfor vanligvis være jurist.*" Aanund Hylland opplyste meg i forbindelse med intervjuet om at alle offentlige granskninger opp gjennom har vært besatt av minst en jurist. Hylland kunne ikke gi meg dokumentasjonen skriftlig på daværende tidspunkt, fordi komiteen han sitter i enda ikke hadde offentliggjort resultatet.

å vurdere et rettslig grunnlag (lovtekst, forarbeider, dommer mv.) opp mot en konkret situasjon, for så knytte disse sammen gjennom subsumpsjon.

I forhold til granskingsutvalgenes begrunnelser danner parallellen til den juridiske fremgangsmåte et bemerkelsesverdig bilde. For å komme frem til løsningen på et rettsspørsmål må de ulike rettskildene tas i betraktning. Rettskildelæren trekker opp klare grenser for hvordan prosessen skal foregå. Hva slags begrunnelser som skal være relevante og vektige på veien mot hva som er gjeldende rett. Rettskildene og deres vekt er rangert gjennom rettskildelæren. Øverst er troner loven, den skal – ideelt sett – være et uttrykk for den felles vilje som vi har samtykket i å være underlagt av. Lovteksten er derfor første stoppested ved rettsanvendelsen. En naturlig språklig forståelse av denne, om mulig i harmoni med lovgivers intensjon, er etterstrebellesverdig. Dersom lovteksten ikke gir svar på spørsmålet, anvendes domstolenes praksis som retningsgivende. Nederst på listen av rettskilder finner vi de reelle hensyn. Disse åpner opp for rettsanvenderens egen vurdering av resultatets godhet (Eckhoff og Helgesen, 2005: 23). Med dette siktes det til om den rettsregel en kommer frem til, etter tolkningen og vurderingen av de øvrige rettskildene, er innholdsmessig og retts teknisk god. Dersom det er et individuelt rettsspørsmål det skal tas stilling til, vil de reelle hensyn konsentrere seg om løsningen gir et rimelig resultat i det konkrete tilfellet (Eckhoff og Helgesen 2005: 371).

Den rettskildemessige plasseringen av de reelle hensyn er i vårt henseende interessant. De er å finne nederst på listen over rettskilder fordi de har liten eller ingen forankring i de formelle lover. Tanken er at når en skal ta stilling til rettsspørsmål er ingen tjent med at vurderingen i for stor grad beror på hva den enkelte *synes* er en rimelig løsning i det konkrete tilfellet. Personlige betraktninger, vel og merke i kraft av rollen som jurist, blir for søkt. Det er lovgivers, den felles vilje, som skal være avgjørende og utslagsivende for resultatet.

De reelle hensyn er bemerkelsesverdige fordi de har en forholdsvis svak *rettskildemessig verdi*. De har en for utydelig formell ramme rundt seg for å kunne bli anvendt med like stor vekt som de øvrige rettskildene. De åpner i for stor grad opp for at andre hensyn enn de rent juridiske tas med i betraktningene. Torstein Eckhoff argumenterte for at det var en lovgiveroppgave å lage retten. Juristene og domstolene burde i størst mulig grad holde seg til en anvendelse av denne. Begrunnelsen ligger i at juss, politikk og moral er tre meget

forskjelligartede spørsmål som burde holdes adskilt²⁵ (Jfr. Eckhoff 1989 og Eng 2006: 240 flg.).

Spørsmålet som reiser seg er om ikke kommisjonenes konklusjoner i stor grad, for ikke å si utelukkende, bygger på betraktninger som er løsrevet fra kompetansenormer, og som i rettskildelæren karakteriseres som reelle hensyn? Juristenes primære vurderingsgrunnlag er i så fall sterkt beskåret.

Ens begrunnelser avhenger som sagt av de ressurser en har og de normer som en føler seg bundet av. Innenfor rammen av dette foreligger det store valgmuligheter når det gjelder måten å begrunne ett og samme argument på. Som *Eckhoff* påpeker blir det ofte plass til å ta hensyn til *hva bestemt en kan oppnå ved å anvende en begrunnelse fremfor en annen*. Med andre ord *strategier* (Eckhoff, 1971: 18 flg.).

5.4. Et supplement til drøftelsen fra intervjumaterialet. Fougner bringer inn et viktig supplement til mine drøftelser. Jeg har nå drøftet juristenes rolle i granskingene med henblikk på deres begrunnelser. Mitt hovedpoeng har vært at juristene befinner seg på bortebane i granskingene såfremt de ikke skal ta stilling til juridiske spørsmål. Sett i lys av Fougners synspunkter, er dette lang på vei riktig, og det kan føre til at en gransking fører galt av sted. På den annen side er ikke regelanvendelse juristenes eneste egenskap. Men også å skille det relevante fra det mindre relevante, og bringe faktum på det rene. Så lenge juristenes forbeholdes denne oppgaven, er deres tilstedeværelse på sin plass, hevder Fougner. Jeg må si meg langt på vei enig med Fougner når det gjelder at jurister nok er solid skodd for denne oppgaven, samle og vurdere fakta. Dette supplementet bidrar imidlertid til å skjerpe fokuset på hvor langt juristenes oppgaver strekker seg, eller burde strekke seg i granskingsprosessen. En burde se med et kritisk blikk på hvilke oppgaver de ulike personene i granskingene får til oppgave å redegjøre for. Tydelige grenser må trekkes, og det burde videre føres et visst ettersyn med at disse ikke trås over i for stor grad. Strategiske hensyn med sikte på resultatet av granskingen kan melde seg, hvilket vil virke direkte skadende for granskingens formål om å virke klargjørende og tillitskapende.

²⁵ Nå hører det med til historien at Høyesterett tidligere har avgjort en sak kun på grunnlag av reelle hensyn. Til og med satt så vel lovtekst som tidligere rettspraksis i annen og tredje rekke. Dette hører imidlertid med til de sjeldne unntak og vakte stor oppsikt i det juridiske miljøet. Sinnsykes ankerett, Rt 1979: 1079.

En alternativ forståelse til den over skisserte, er altså at granskingskommisjonene *er* bundet i sin argumentasjon. De kan ikke fylle sine begrunnelser med noe som er løsrevet fra sakskomplekset de skal utrede, bindemiddelet er den overordnede oppgave samtlige granskinger er pålagt; å finne fakta. De er med andre ord bundet av kravet til *sannhet*.

5.5. Nærmere om strategier. Innenfor det rettslige system virker metodelæren retningsgivende for den rettslig argumentasjon. Noen argumenter anses som relevante og vektige, for eksempel en naturlig språklig forståelse av ordlyden i loven. Andre anses irrelevante, som for eksempel at advokaten prosederer for at gjerningsmannen skal frikjennes fordi de har en felles musikkinteresse – begge spiller blåseinstrument i korps. Utenfor den juridiske verden eksisterer det ikke *like* klare grenser for hva som anses som relevante og vektige argumenter. Valgmulighetene er her større, og andre og flere begrunnelser kan tenkes å virke utslagsgivende for resultatet av argumentasjonen. En tanke som har slått meg er at mandatene for granskingene ofte angir få eller ingen retningslinjer for hvordan kommisjonen skal arbeide. En avklaring av fremgangsmåten for arbeidet blir opp til den enkelte kommisjon. Kan det tenkes at et så fritt spillerom åpner opp for at strategiske hensyn kan prege begrunnelsene?

Et eksempel på et åpent mandat i forhold til fremgangsmåte og argumentasjon, finnes i Fougner utvalget: ”Mandatet angir ingen retningslinjer for hvordan utvalget skal legge opp arbeidet. Det finnes heller ikke noe regelverk som direkte gjelder for denne type granskninger initiert av en privat part. Utvalget må derfor selv ta stilling til hvilke prinsipper og arbeidsmetoder som skulle danne grunnlag for granskningen.” (Rapport om Yssen, Valla og LO s 23.)

Sitatet stammer fra kommisjonens innledende bemerkninger om mandatet, og en kan ut i fra dette se at de hadde et bevisst forhold til at det ikke var bundet av kjøreregler for prosessen, eller på hvilken måte de skulle ta stilling til vurderingsobjektet. Med et såpass åpent utgangspunkt er det nærliggende at kommisjonens tolkning av mandatet og begrunnelsene for dette, vil bero på de kommisjonsmedlemmenes respektive norm og verdi grunnlag. Nå må det bemerkes at dette er et ekstremt eksempel. Vi har her å gjøre med et særskilt granskingsutvalg initiert av en *privat* part. Verken rundskriv G48/75, forvaltningsloven eller offentlighetsloven virker i utgangspunktet retningsgivende for disse. De statlige kommisjonene vil ikke stå like fritt, men eksemplet virker allikevel beskrivende.

Av mangel på objektive vurderingskriterier og retningslinjer, er det nærliggende å spørre om *hvilke* av betingelsene for våre standpunkter som har eller får størst gjennomslagskraft. For å få en oversikt over disse er det nødvendig med en nyansering av forholdet mellom *strategier*, *verdier* og *normer*. Disse betingelsene virker sammen og er utslagsgivende for våre begrunnelser. Hvor stor gjennomslagskraft den ene eller andre får for våre endelige standpunkt, vil avhenge av en rekke faktorer. Eckhoff opererer med en tredeling²⁶ (Eckhoff 1971: 20 flg.):

For det første reguleres bruken av strategier av normer. Det finnes regler for hvilke hensyn som er akseptable eller ikke akseptable å ta i betraktning ved avgjørelsen av et spørsmål. Det er for eksempel påbudt å ta skrevne lover med i betraktningen ved drøftelsen og avgjørelsen av et juridisk spørsmål som har rettsvirkninger for andre, jfr. Grunnlovens § 96. Noen av de retningsgivende normene er konkrete og avgrensede, for eksempel at du skal ikke lyve, mens andre er løsere og har et videre anvendelsesområde. Disse kan for eksempel angi hvilke strategier som anses legitime å ta i betraktning når en befinner seg innenfor et bestemt samfunnsområde. På fotballbanen medfører slagsmål utvisning og rødt kort. På ishockey - banen vil tilsvarende adferd sees gjennom fingrene med. Der anses håndgemeng som en del av kampen. Det samme går igjen – om i noe mer siviliserte former – innenfor domstolsprosessen. Der er det klare retningslinjer i form av lovbestemmelser som påbyr å ta hensyn til fair play mellom partene under rettergangen.

For det andre henvises det ofte til normer og verdier for å oppnå et bestemt resultat. På denne måten handler aktøren strategisk. Tankegangen er kjent fra *kasuistikken*. Når en argumenterer benytter en seg av en felles referanseramme. Dersom jeg er på søk etter legitimitet eller godkjenning for min handlemåte fra en jeg kjenner, vil jeg ofte henviser til at tilsvarende handling har blitt utført av en felles bekjent som begge respekterer og anerkjenner. Denne formen for argumentasjon er blitt karakterisert som kasuistikk fra sak til sak, og vi ser at formålet med henvisningen er å rettferdiggjøre en handlemåte overfor seg selv eller andre.

Eckhoff skriver: *”Karakteristisk for den strategiske bruk av standpunkter og argumenter er at det en sier, og unnlater å si, er valgt ut med hensyn på å oppnå de ønskede virkninger. Dette*

²⁶ Her er det grunn til å bemerke at Eckhoff drøfter begrunnelser *generelt*, og ikke er knyttet kun til typiske juridiske beslutninger, jfr. Eckhoff 1971: Forord.

forhindrer ikke at strategien kan være ærlig. Han kan tro på det han sier, men likevel ha overveiet om det var opportunt å si det eller ikke – og om det var opportunt å si det på den måte og i den situasjon som det ble sagt.” (Eckhoff 1971: 20)

For det tredje kan menneskers strategier fungere som et verktøy for å forstå hva som motiverer deres valg og handlinger. En vil strebe etter å leve opp til et bestemt handlingsmønster, nærmere bestemt en atferd som blir akseptert av andre. Ethvert sosialt vesen utsettes for krav og forventninger fra andre om hva en skal mene og hvordan en skal handle. Den sosialt akseptable handling, konformitet, vil bli møtt med belønning og den sosiale ikke akseptable handling, avvik, vil bli møtt med straff eller sosiale sanksjoner. På denne måten tilegner individet seg gradvis de andres normer betinget av hvilket sosialt landskap en befinner seg i. Denne strategimodellen kan sees som et eksempel på hvordan allerede eksisterende normer overføres fra et menneske til et annet.

En *fjerde* mulig tilnærming til strategiene er å holde tilbake informasjon. På denne måten kan aktøren dra nytte av utenforståendes uvitenhet. Ved å forhindre at informasjon siver ut, kan en anvende og forme denne i eget favor. På den annen side er en som strategisk aktør ofte avhengig av kommunikasjon med omverdenen. Gjennom kommunikasjon, eller åpenhet, får en innblikk i den annen parts norm og verdi grunnlag. Denne informasjonen kan anvendes strategisk ved at den strategiske aktør velger de argumenter som har appell hos mottakeren. Ulempen med å åpne seg er imidlertid at mottakeren får et visst innblikk hos avsenderen (Eckhoff 1972: 21).

Vi ser at spørsmålet om bruk av strategier i ens begrunnelser hele tiden er prisgitt en balansegang. Den som argumenterer må passe seg for ikke å legge for mye vekt på det ene eller andre hensyn. Noen argumenter anses innenfor en kontekst som akseptable, men innenfor en annen er de uakseptable. Argumentasjonen og graden av strategiske hensyn må tåle offentlighetens lys. Dersom granskingsutvalgene holder kortene for tett til kroppen, slik at allmennheten ikke gis innsyn i hvilke betingelser deres argumenter bygger på, vil kommisjonenes konklusjoner fort føles urettferdig. Rettferdighet henger uløselig sammen med tillit. Og tillit henger igjen sammen med adgang til innsyn og mulighet for utenforstående til å følge resonnementtrekkene som ligger til grunn for kommisjonene. Hvorvidt en fester lit til et menneske eller en institusjon avhenger av om en gis anledning til å se hva som ligger til grunn for dennes argumentasjon.

5.6. En generell mellommenneskelig mekanisme? Ut av dette er det også mulig å trekke en mer generell mellommenneskelig virkning, eller mekanisme om en vil. En venn av meg er til eksempel håndverker. Hans firma er godkjent eller autorisert elektrikerfirma. Dette innebærer at de forventet å utføre sitt håndverk i henhold til en viss kvalitet. Firmaet blir fra tid til annen testet av en overordnet instans som utgjøres av elverkene. Dersom denne testinstansen oppdager forsømmelser i arbeidet kan autorisasjonen fratas, noe som vil innebære et betydelig problem for den videre drift med tanke på å skaffe nye oppdrag, komme med konkurransedyktige tilbud på jobber, mv. Et annen nærliggende følge av å ikke utføre et solid nok stykke arbeid, kan være et anseelsestap for bedriften. Et dårlig rykte kan også virke ødeleggende for en bedrift, og skulle dette sprer seg kan følgen fort bli at etterspørselen etter bedriftens tjeneseter avtar, noe som vil bety økonomisk ruin dersom tendensen vedvarer.

Jeg tror granskingsutvalgenes besetning i stor grad kan sammenlignes med denne mekanismen. Det er ikke hvem som helst som blir valgt til å utgjøre granskingsutvalgene. Ser vi på de tre eksempelsakene har samtlige av kommisjonens medlemmer stor faglig tyngde. Det er grunn til å tro at denne gir uttrykk for at det som kommer fra granskingene er solid. Lederen vil neppe levere fra seg et slett arbeid, fordi vedkommende da vil oppleve å få sitt omdømme svekket. Det er i granskernes egen interesse å utføre arbeidet etter god standard. Det er grunn til å tro at denne egeninteressen, eller mekanismen, kan fungere som en slags sikkerhet for at granskingsutvalgene gjør en oppriktig innsats med å oppfylle mandatet i granskingen, i den grad det lar seg gjøre innenfor tidens grenser.

Dette reiser imidlertid et nytt spørsmål. Det gjelder hvor langt granskingsutvalgene er *pliktige* til å gå i sin søken etter sannheten. Hvor mange vitner bør for eksempel føres for å opplyse saken tilstrekkelig? Dette er et spørsmål som jeg ikke har lyktes å finne svar på verken i Rundskriv G- 48/ 75 om granskinger, eller i noe av den litteraturen som omhandler granskinger (jfr. Giertsen 2008, Bratholm 1986, Blom 1956).

5.7. Granskingene minner i form og sammensetning om domstolene. En alternativ tilnærming til aksepten for utvalgene er at de både i form, sammensetning og fremgangsmåte minner mye om de ordinære domstoler: De skal vurdere en konkret sak hvilket munner ut i en rapport, ikke ulik en dom. Som belegg for avgjørelsene samles informasjon gjennom dokumenter og vitneførsel og sakkyndiges uttalelser, heller ikke ulikt domstolene. Selve

sammensetningen av granskingsutvalgene er også oppsiktsvekkende lik domstolene. For å anvende Reitgjerdet kommisjonen som et eksempel: Dennes medlemmer besto av i alt tre jurister. I utgangspunktet ble imidlertid foreslått at også en psykiater skulle være blant medlemmene, men dette ble avslått. Begrunnelsen var at et panel bestående av nettopp kun jurister ville sende ut signaler om at konklusjonene var solide og verdinøytrale (Bratholm 1986:445). I tillegg ble det oppnevnt fire sakkyndige som ikke tilhørte kommisjonens permanente medlemmer. Ser vi til domstolene, viser det seg at modellen er meget lik. I rettssaker uten lekfolkdeltakelse sitter jurister som dommere og sakkyndige som rådgivere (jfr. domstoloven).

En er vant med at det som kommer av avgjørelser fra domstolene er kjølig vurdert og solid begrunnet. Når det gjelder domstolene som institusjon bærer disse ved seg en atskillig større stabilitet enn granskingsutvalgene. En vet også at folks tillit til domstolene er forholdsvis stor (Olaussen 2005). I og med at kommisjonene på mange måter minner om domstolene som institusjon, kan det tenkes at det skjer en slags kobling mellom disse? At kommisjonene som følge av sin form og sammensetning nyter litt av domstolenes tyngde og gyldighet?

Empirisk vil det by på problemer å fange inn belegg for denne påstanden. De fleste vil svare på et sådant spørsmål at de selvfølgelig ser forskjell på en granskingskommisjon og en domstol. En metodisk uholdbar, men likevel interessant pekepinn har jeg fått underveis i arbeidet. Jeg har snakket med en god del mennesker om temaet granskingsutvalg. Samtalene har ofte penslet inn på spørsmålet om hva som har skjedd med de som har blitt gransket etter at granskingen er avsluttet, altså de rent personlige belastningene. Særlig tydelig er disse der hvor den kritiserte har bukket under for presset og fratrådt sin stilling. Felles for stort sett alle mine samtalepartnere – uavhengig av alder og bakgrunn – er overraskelsen over den mangelfulle lovreguleringen av granskingsprosessen. Spesielt når det gjelder utnevnelsen av kommisjonens medlemmer og konsekvensene av rapportene. Det virker som det foreligger en generell oppfatning om at granskingsutvalgene er rettslige institusjoner, hvis form og innhold reguleres av klare kjøreregler og rapportenes relevans og vekt må vurderes heretter. Når granskingsutvalg omtales i media, blir oppmerksomheten sjelden rettet mot kommisjonenes rettslige status og fundament. Kommisjonenes gyldighet og rapportenes virkninger blir også sjeldent problematisert. En mulig årsak kan være at dette er vanskelige spørsmål. Det er krevende å danne seg et overblikk over de ulike granskingskommisjonstypene og hvem av dem som omfattes eller ikke omfattes av lovgivningen.

5.8. Utgir granskingsutvalgene seg for å være noe annet enn det en egentlig er?

Karakteristikken av juristene som noe annet enn rettsanvendere er forenklet og satt på spissen. Det er langt fra sikkert at juristene *bevisst* spiller på sin rolle som lovanvendere når de opptrer som for eksempel personlige rådgivere eller pressetalsmenn. Problemet er imidlertid at juristene over en så lang tid har blitt forbundet med lovanvendelse at informasjon om noe annet, eller praksis som tilsier det motsatte, har lett for å prelle av. Det faktum at jurister tradisjonelt har fremstått som spesialister på å løse en rettslig problemstilling ved hjelp av rettskildene har fått et meget godt feste. Tendensen synes imidlertid å være at rollene er i ferd med å bli mer utvannet enn det de pleide å være. Nok en kommentar av Stanghelle virker beskrivende:

”Slitesterk tittel. Den konkurransekorrupte Stolt-Nielsen har i månedsvis hold kjeft, og har leid inn Bjørn Stordrange - en flott jurist og i mange år en lovende Høyre-politiker - som talsmann. Finleser vi Stordranges uttalelser i denne saken finner vi lite jus, og mye omdømmeforsvar. En annen av våre dyktigste og mest profilerte jurister, Cato Schiøtz, lot seg leie av de tause korrupte i Peab, og ble en vellykket talsmann for firmaets tilbakevending til nye - uforståelig nok - oppdrag for norske samfunnsinstitusjoner. Igjen: Lite jus - mye omdømme.”

”I to NRK-programmer simulerte Schiøtz den uavhengige juridiske ekspert, mens han på bakrommet flittig skrev regning til Nelvik for «ekspertiseoppdraget». Advokaten var larmende taus om sin dobbeltrolle (...)” (Aftenposten, morgen den 18. 06. 2007, side 3)

Å profitte på en egenskap som en i realiteten ikke har, kan komme til å koste dyrt. Denne tematikken bringer igjen opp spørsmålet om folks tillit til både mennesker og institusjoner, og viktigheten av denne. Tillitsforholdet er skjørt og må til enhver tid tilføres næring for at det ikke skal bryte sammen. Tillitsrelasjoner er en svært tidkrevende å bygge opp, men går usedvanlig raskt å bryte ned. Et eksempel fra reklamebransjens område virker beskrivende. Innenfor markedsføringsteorien er det et fenomen som kalles *branding*, det vil si merkevareoppbygging. Produsentene bruker enormt med tid og ressurser for å hekte en bestemt appell på en bestemt vare (Klein 2000). Innenfor bilindustrien er dette svært synlig. Bilmerket Toyota har en helt forskjellig målgruppe enn BMW, og dette bærer markedsføringen deres tydelig preg av. Det interessante med fenomenet er at det er en svært møysommelig prosess å bygge opp en merkevare. Det kan ta tiår og koste svimlende summer.

Men å rive det ned, derimot, kan skje med lynets hastighet. En produksjonsfeil på en vare som garanterer kvalitet, ett tilfelle av salg fra en kjede som ikke harmonerer med varens spesielle appell – da er det gjort. Flere års iherdig arbeid er lagt i grus (Klein 2000).

5.8.1. Mulig virkning av granskingsutvalgene form og sammensetning. I kommisjonenenes mandat kan en lese hva som er granskingens anliggende. Stort sett dreier det seg om to ting. Enten skal utvalget kartlegge faktum og årsaker til en hendelse eller ulykke, eller en uttalelse om personer eller institusjoner som ved leilighet har brutt rettsregler eller etiske normer (Giertsen 2008: 3). En vesentlig side ved granskinger er at kommisjonens konklusjoner ikke har noen *normerende effekt* (Giertsen 2008: 10). Det vil si at granskingsrapporten verken har eller skal ha tvangsmessig virkning for dem som omfattes av undersøkelsen i den forstand at de må godta og innrette seg etter dens argumentasjon (tilsvarende hos Sundby omtalt som *kompetansenorm*, Sundby 1974:357 flg.)

Jeg vil til slutt rette oppmerksomhet mot noen sider ved kommisjonene som ikke er å finne uttalt mandatene, men som likevel kan tenkes å være nærliggende. Nærmere bestemt om ikke gransking iverksettes for at den ansvarlige instans selv skal *slippe* å ta stilling til den ulykke eller alvorlige hendelse som har oppstått. Når ballen spilles ut over sidelinjen, blir det i praksis et spørsmål om hvor ansvaret blir liggende for skaden eller feilen. Videre vil jeg argumentere for hvorfor granskingsinstituttet kan tenkes spesielt velegnet for slike formål. Søkelyset rettes da mot utvalgenes oppbygning og besetning.

5.8.2. "Er gransking en rettslig greie?" Dette spørsmålet har jeg støtt på mange ganger i samtaler om emnet granskingsutvalg. For å avklare dette med en gang; nei, verken oppnevningen, saksgangen eller resultatene fra granskingskommisjonene reguleres av rettsregler. De er per definisjon ikke et rettslig fenomen (jfr. kapittel 2).

Spørsmålet virker imidlertid beskrivende for at granskinger ikke er helt enkelt å få tak på eller oversikt over. Over fremhevet jeg to trekk ved granskingsutvalgene. Det første gjelder oppbygningen av granskingsutvalg, de minner ofte om den tradisjonelle domstolsoppbygningen. Det andre gjelder besetningen. Kommisjonsmedlemmene har i det vesentlige bestått av jurister. Jeg tror særlig disse trekkene ved kommisjonene kan virke utslagsgivende for granskingenes vage karakter.

Det kan stilles spørsmål ved om ikke disse to forholdene bidrar til å gi granskingsutvalgene et skinn av noe nøytralt. Domstolene står og faller på sin uavhengighet. Juristene skal anvende rettsreglene på et konkret faktum, og gjennom en avveining av de ulike rettskildenes relevans og vekt komme frem til en rettslig korrekt løsning. Men kan granskingsutvalgene på grunn av sin form og sammensetning umiddelbart sies å representere den samme nøytralitet og strikte regelanvendelse som en finner hos domstolene?

5.8.3. Handlingsfunksjon. En mulig tilnærming kan være at beslutningen om å nedsette granskingen i seg selv, kan tenkes å ro gemyttene noe. Bølgene slår som regel høyt i forkant av en gransking. Mediedekningen er beskrevet i skuespillets og dramaets termer (Allern 2007). Forventningene om at noe må gjøres av de ansvarshavende er høye. Kravene ofte direkte. Kan det hende, i kampens hete så og si, at de ansvarlige ser seg etter en rømningsvei? Og at denne er *beslutningen* om å nedsette en uavhengig gransking? En håper at den verste stormen har lagt i løpet av tiden granskingen pågår.²⁷ Thomas Mathiesen tenker i disse baner når det gjelder årsaker til at fengslene stadig anvendes og fortsatt består. Matheisen formulerer dette som en handlingsfunksjon (Mathiesen 1982 a: 45- 46).

Johann Giertsen er inne på den samme tematikken i forhold til granskingene spesielt. Giertsen påpeker at gransking kan sende ut signaler om at ”noe blir gjort” etter en alvorlig eller opprivende hendelse. Han betegner dette som granskingenes ”politiske funksjon”, men innholdsmessig ligger det tett opp til Mathiesens handlingsfunksjon²⁸ (Giertsen 2008:8).

Et spørsmål som likevel slår meg er om en slik fremgangsmåte, brannslukning om en vil, er holdbar eller tilstrekkelig. Jeg tror egentlig ikke det. En skal ikke undervurdere verken media eller allmennhetens årvåkenhet. Det er tvilsomt om de ser seg fornøyde kun med at det *opprettes* en granskingskommisjon, for så at ballen legges død. Forventninger til kommisjonenenes konklusjoner, og videre hvilke følger dette får for de ansvarlige for hendelsen, er nok også i stor grad tilstede. Sagt tydeligere er det nok neppe tilstrekkelig at det *tilsynelatende* gjøres noe. Mer plausibelt er det at det *faktisk må* gjøres noe.

²⁷ Bratholm (1986) tenker også omkring dette.

²⁸ Jeg er oppmerksom på den diskusjonen som har dreiet seg rundt funksjonsforklaringer (Olaussen/Mathiesen 2007, Mathisen 2005: 86, Elster 1977, 1979), og vil således nøye meg med å stadfeste dem som mulige tilnærminger til problemstillingen; hvorfor granskingskommisjoner?

Et annet spørsmål er om granskingen kan løfte hendelsen ut av sin opprinnelige kontekst, for så tilsløre eller skjule dens faktiske sider. Jeg sikter til en *omkoding* fra det som for mannen i gata fremstår som relevant, til det som for juristene fremstår som relevant. Denne problematikken er kjent i fra kriminologien. En snakker der om *konfliktttyveri* (Christie 1977). Dette innebærer at med engang en mellommenneskelig konflikt blir satt inn i juridiske termer, forsvinner den av syne for de den opprinnelig gjaldt. Jeg har selv hørt klienter og advokater samtale, hvor klienten sier at dette og dette mener jeg er vesentlig, og betyr meget for meg å prosedere på i den kommende rettssak. Advokaten, på sin side, avslår argumentene like fort som de ble fremmet, ved å putte dem i posen *rettslig irrelevante* resonnementer.

Samlende kan det sies at de særskilt opprettede kommisjonene anvendes i den hensikt å fremstå som solide nok for å løse den oppgaven de får tildelt; undersøke hva som har skjedd med et sannhetskrav for øye. Videre kan det hende at denne egenskapen bikker over noe, og kan gi kommisjonene et slør av noe uavhengig og legitimt som de i realiteten ikke helt kan stå inne for.

5.8.4. Et kritisk blikk på kommisjonenes sammensetning. Hvem regulerer sammensetningen av dagens granskingskommisjoner?²⁹ Er habilitetskravene sikret? Hvem sikrer? Ved vurderingen av habilitetsspørsmålet skal det ikke legges vekt på hva den potensielt inhabile selv mener om sin egnethet, men hvordan habilitetsspørsmålet fremstår for utenforstående som skal vektlegges.

Spørsmålet om sammensetningen av granskingsutvalgene er verken problematisert i Blom eller Bratholms artikkel. Årsaken til dette kan være flere. En antagelse kan allikevel være at kommisjonenes medlemmer utad virket habile og for øvrig godt skikket til oppgaven. I følge forvaltningslovens § 6, 2. ledd må det foretas en vurdering om det er *særlige forhold* ved en person som kan være med på å svekke tilliten til hans upartiskhet. Ved en slik vurdering må det vektlegges om ens rolle sett utenifra virker tillitsverdig.

I granskningen av LO er det blitt reist spørsmål omkring utvalgets sammensetning. Blant andre spør Sigurd Allern (Allern 2007:2) hvorfor Jan Fougner ble valgt til å være utvalgets leder. Fougner hadde forut for nedsettelsen av granskingsutvalget vært LOs pågående motpart

²⁹ Takk til Tina Svendsen Korsand for bevisstgjøring om denne vinklingen.

i en rekke rettssaker. Allern påpeker videre at det fort sås tvil om ens habilitet når Jan Fougner selv kontaktet LOs juridiske avdeling og tilbød seg å lede granskingen av Gerd- Liv Valla (Allern 2007:2).

Tilsvarende kritiske spørsmål er blitt stilt i media:

”Nettavisen har tidligere snakket med en rekke av vitnene i Fougner-utvalget. De påpekte at Jan Fougner var totalt uinteressert i å høre positive ting om Valla. Han lette med lys og lykte etter kritikk.

- Det var ingen objektiv høring. Utvalget var kun på jakt etter feil og mangler ved Valla. Jeg hadde ingen kritikk å komme med, og ble forsøkt stanset i min forklaring, forteller et av vitnene til Nettavisen.

Fougner ba om jobben

Mannen som ble Vallas bøddel - Jan Fougner - var ingen objektiv gransker. Han ringte selv til LO og ba om jobben som sjefsgransker.

Og han hadde tette bånd til Ingunn Yssens advokat, Ingeborg Moen Borgerud.

Ingeborg Moen Borgerud og Jan Fougner hadde sittet fire år sammen i styret til Domstolsadministrasjonen. I domstolen jobbet også et annet av medlemmene i granskingsutvalget, lagmann Nils Erik Lie.

Lagmann Lie fikk godkjent bivervet som gransker bare tre timer etter at han hadde sendt søknaden til Domstolsadministrasjonen. Det til tross for lang restanse på saker og at retningslinjene for dommeres biverv er blitt kraftig innskjerpet.” Nettavisen 09. mars 2008.

Til granskingskommisjonenes forsvar må sies at det innledningsvis i rapportene uttrykkelig blir sagt at det søkes å ivareta hensynene til habilitet, uavhengighet, rettsikkerhet og kontradiksjon (Sudbø granskningen s 12, Fougner rapporten s 22, 23).

Det sås heller ikke tvil at de granskingsutvalg som her nevnt ikke har opptrådt objektivt, forvarlig eller i henhold til de grunnleggende prinsipper som søker å ivareta impliserte under

en prosess. Selv om privatinitiert gransking ikke omfattes av forvaltningslovens bestemmelser, kan det være god grunn til at det allikevel foretas en habilitetsvurdering av utvalget enkelte medlemmer. Særlig grunn til en vurdering av granskingsutvalgets habilitet synes å foreligge når tidligere kjennskap til institusjonene eller dens medlemmer blir så tydelig som over beskrevet for Fougner-utvalget vedkommende.

Konsekvensene av kritikk fra et granskingsutvalg kan være kolossale for den som rammes. Både når det gjelder arbeidssituasjon og på det personlige plan. Tatt dette i betraktning synes det på sin plass med strammere rammer rundt oppnevningen og saksgangen for granskingskommisjonene. Det synes ikke tilstrekkelig sikkert at granskingskommisjoner for fremtiden vil være sammensatt og arbeide på en til hver tid betryggende måte. Det er tross alt ofte kun en selverklært habilitet som ligger til grunn for sammensetningen.

Sett i forhold til emnet for denne delen av avhandlingen, aksepten for granskingsutvalgene, kan nok en grundig habilitetsvurdering også gi utslag for denne. Dersom kommisjonene fremstår som habile, og habilitetsvurderinger av kommisjonsmedlemmene foretas fortløpende, er det grunn til å tro at utenforstående lettere vil akseptere kommisjonenes konklusjoner og anvendelsen av gransking som sådan.

Jeg vil nå bevege meg over til siste stoppested for drøftelsen, mulige virkninger av granskingskommisjonene. Denne delen henger i stor grad sammen med de spørsmålene jeg har drøftet til nå, altså aksepten for granskingskommisjonene, eller granskingenes gyldighet. Jeg vil nå forsøke å se om kommisjonene kan sies å nye en viss autoritet på grunn av sin form og sammensetning. Jeg tar utgangspunkt i den antagelse Knut Blom gjorde om granskingsutvalgenes autoritet i sin artikkel (Blom 1965:).

Kapittel 6. Tredje hodeplass og siste stoppested. Virkninger av granskingsutvalgene. Her vil jeg se nærmere på to virkninger av granskingsutvalgene. For det første vil jeg se på hvorvidt det er grunn til å tro at kommisjonene nyter autoritet (6.1). Jeg tar utgangspunkt i en tendens til at de som blir spurt om å forklare seg for kommisjonene faktisk velger å gjøre det. Knut Blom observerte denne trenden allerede i 1965, og beskrev den i sin artikkel som autoritet (Blom 1965:99). Jeg vil på bakgrunn av mitt eget empiriske materiale se hvorvidt de spurte fortsatt forklarer seg for kommisjonene, for så se dette i lys av begrepene legitimitet og autoritet. Jeg vil gå noe bredere ut enn det Blom gjorde i sin artikkel. I tillegg til å se på

juristenes tilstedeværelse som autoritetsfremmende, vil jeg gå dypere inn i autoritetsbegrepet og mot slutten komme med et par alternative tilnærminger.

For det andre vil jeg se nærmere på hvordan granskingsrapportene oppleves av dem som der blir kritisert (6.2). Igjen tar jeg utgangspunkt i Knut Bloms artikkel om granskinger (Blom 1965), hvor han fremmer en påstand om at kommisjonenes kritikk i realiteten oppleves som en dom av de som blir kritisert. Jeg vil se om Bloms påstand stemmer med mine tre eksempelsaker.

6.1.1. Knut Bloms observasjon av granskingsutvalgenes autoritet. Blom påpeker at kommisjonenes sammensetning til da (1965) hadde bestått av høyt kvalifiserte folk, som regel med en eller flere fremtredende jurister som kjenner reglene for fremgangsmåten i den offentlige rettergang. Herunder de prosessrettslige prinsipper samt kravene til en forsvarlig saksgang og uavhengighet. Kommisjonenes sammensetning taler således for at en kan forvente en trygg og forsvarlig granskingsprosess.

Når kommisjonens medlemmer er kjente og dyktige jurister, festes det nok som regel stor lit til at den utfører sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. Med autoritet sikter Blom til en forutsatt myndighet, oppriktighet og nøytralitet når det gjelder kommisjonenes stillingtagen til de oppgaver den får seg forelagt (Blom 1965: 99).

Blom stiller seg videre noe kritisk til dette. Han mener at kommisjonens autoritet kan legge et urimelig press på de granskede. Blom resonerer på følgende måte: Kommisjonene har etter lov ingen tvangsmidler til sin disposisjon, det forelå den gang ingen forklaringsplikt for den granskede overfor kommisjonen.

”Men komiteens autoritet synes i praksis å være så stor at vegring mot å avgi forklaring visstnok ikke har forekommet.” (Blom 1965: 99)

Når det gjelder forklaringsplikt har det skjedd forandringer siden Bloms artikkel. I dag kan statlig opprettede granskingskommisjoner etter domstolovens § 43 kreve at vitner forklarer seg for en domstol (Bratholm 1986: 450, Giertsen 2008). Vitner har imidlertid i utgangspunktet ingen rettslig plikt til å forklare seg for en granskingskommisjon.

En interessant tendens er at innkalte fortsatt velger å forklare seg til kommisjonene. Mitt empiriske grunnlag viser at samtlige av de spurte, fortsatt forklarer seg for kommisjonene. Jeg har videre undersøkt flere granskingskommisjoner, og så vidt jeg kan se forekommer det svært sjeldent, hvis i det hele tatt, at de som blir spurt ikke forklarer seg for kommisjonene.

Jeg vil nå forsøke å beskrive denne tendensen mer utførlig enn det Blom gjorde i sin artikkel ved blant annet å anvende det autoritetsbegrepet som Max Weber opererer med.

6.1.2. Webers redegjørelse for autoritet. Weber operer med termen *herredømme*.

Herredømme definerer Weber som ”(...) *sjansen for å finne at en bestemt befaling adlydes.*” og ”*Vi vil altså oppfatte herredømme som identisk med det å kunne befale i kraft av autoritet.*” (Weber 2005:91, 79)

Betegnelsen har altså klare likhetstrekk med autoritetsbegrepet. Herredømmet hos Weber viser til et organisert maktapparat, og at det er et lydighetsforhold mellom herskere og apparatet. Weber legger videre til grunn at herredømmet kun opptrer i tre former. Han beskriver dette som det legitime herredømmes tre *rene typer*. Med dette menes at en del nyanser og forbehold er skåret bort fordi de fort kan komme i veien som forstyrrende elementer for den helhetlige analysen. Dette er blitt omtalt som bruken av *idealtyper* og er ment som et metodisk forenkende grep. I klartekst innebærer det at karakteristikken eller typene ikke eksisterer i sin fullkommenhet i det virkelige sosiale liv, men er en teoretisk konstruksjon som kan fungere som et verktøy når en er på leten etter sammenhenger og helheter.

Webers herredømme innebar ”(...) *sannsynlighet for at en ordre med et bestemt innhold lystres av visse bestemte personer.*” Herunder *legitimt rasjonelt* herredømme som bygget på formelle rettsreglers gyldighet, *tradisjonelt* herredømme som bygget på inngrodd vaner, skikk og bruk, og til sist det *karismatiske* herredømme som henter sin autoritet fra personer med særlige gode retoriske egenskaper og en særskilt evne til å kommunisere (Weber 2005: 91 flg.).

Med et utgangspunkt i Webers teori er det viktig for meg å fremheve at hensikten eller målsetningen med analysen ikke er å presse granskingsutvalgene inn i den ene eller annen av herredømmebeskrivelsene. Men jeg tror en redegjørelse av og sammenligning med Webers

ulike former for herredømme kan bidra til å kaste lys over noen sider ved kommisjonene som ikke så lett hadde kommet til syne foruten.

Tilbøyeligheten til å forklare seg for kommisjonene kan kanskje beskrives og belyses med utgangspunkt i spesielt to av Webers idealtypiske herredømmeformer: det legale og det tradisjonelle herredømmet. Jeg tar utgangspunkt i disse og går mot slutten litt nærmere inn på lydighet som følge av egeninteresse.

Legalt herredømme. Tanken er at en persons eller et organs befalinger adlydes på grunn av at de har hjemmel i lov. Innenfor den juridiske terminologien snakker en ofte om kompetanse normer. Sentralt for kompetanse er at en har med bindende disposisjoner å gjøre. Kompetanse er blitt karakterisert som evnen til å binde seg selv eller andre (Eckhoff og Smith: 2003: 33). Kompetansenormer innebærer altså utsagn om at noen må, skal gjøre eller tåle noe. Utsagnenes slagkraft økes dersom de støtter sin eksistens på en lov. Lovens gyldighet og etterlevelse skal ideelt utledes fra en allmenn oppslutning om gjeldende lovverk, men trussel om tvang ved mangelfull etterlevelse er nok en vel så viktig motivasjonsfaktor. Tanken er at ved legalt herredømme kan etterlevelsen eller lydigheten avledes deduktivt fra denne gyldige kilden, loven.

Ser vi nærmere på granskingsutvalgene og helningen mot å forklare seg, kan denne til en viss grad passe inn i beskrivelsen av det legale herredømme. Når jeg sier til en viss grad, har jeg de *offentlige opprettede granskinger* i tankene. Det må foretas et skille mellom de offentlige granskingskommisjoner og de som er opprettet på privat initiativ fordi de offentlige kommisjoner omfattes av domstollovens § 43. I denne heter det:

”En granskingskommisjon, et kontrollutvalg eller et annet særskilt organ som er oppnevnt av Kongen, Stortinget eller et departement eller en fylkesmann for å granske faktiske forhold med sikte på å avdekke lovbrudd eller kritikkverdige forhold, kan kreve bevisopptak ved domstolene etter § 44.”

Bestemmelsen gir granskingskommisjonene rettslig kompetanse til å kreve at vitner og andre impliserte avlegger forklaring, riktig nok for en domstol, men forklaringen kan i etterkant anvendes av granskingsutvalget. Dette går under betegnelsen rettslig forklaring.

Domstollovens § 43 legitimerer å adlyde som de offentlige granskingene befaler, og denne eiendommeligheit samsvarer i stor grad med Webers typologi, det legale herredømme.

Rettsreglene består av to ledd, en betingelsesside og en følgeside, hvis - så regler. Hvis du ikke forklarer deg frivillig, så kan vi tvinge deg til å avgi *rettslig* forklaring, med hjemmel i lov. Lovpålegget og sanksjonsadgangen kan være en mulig forklaring på at folk ser det som i sin egen interesse å avlegge forklaring.

I en forlengelse av dette er det merkverdig at av de granskingskommisjonene nedsatt frem til 1986 (Bratholms artikkel, 14 statlige, 4 kommunale pluss noen halvoffentlige), hadde *ingen* trengt å anvende loven som hjemmel for å skaffe til veie forklaringer. Av de granskingsutvalg som er nedsatt fra 1986 og frem til i dag er heller ikke, så vidt meg bekjent, domstollovens § 43 blitt anvendt. Dette kan tyde på at enten virker loven og dens tvangskraft som riset bak speilet, og stimulerer på denne måten til at det avlegges forklaringer, eller så virker andre forhold motiverende og utslagsgivende. Påfallende blir imidlertid disse betraktningene sammenlignet med de *ulovfestede* granskingskommisjonene. Trenden er akkurat den samme her – forklaringer blir gitt til kommisjonene. Men for disse gjelder ikke domstolslovens bestemmelser. Motivasjonsfaktoren bak forklaringene må være en annen, og det blir interessant å spørre om alternativer til den legale autoriteten.

Bestemmelsen om plikt til å avlegge rettslig forklaring kom ikke inn i domstolsloven før revisjonen av bestemmelsen i § 43 i 1990. Tidligere hadde ikke granskingskommisjonene noen kompetanse til å kreve forklaringer, men tendensen var også da den samme. Bratholm understreker i sin artikkel at det aldri hadde bydd på nevneverdige problemer å få vitneforklaringer (Bratholm 1986).

Uten å kunne fastslå noe med sikkerhet eller sette fingeren på noe konkret, ser det ut i fra disse opplysningene ut til at det hefter noe ved granskingskommisjonene som bidrar til at forklaringer blir gitt. Og det tilsynelatende uavhengig av om forklaringsplikten er lovpålagt eller ikke.

6.1.3. Juristenes autoritet. Litt forenklet sagt er juristers oppgave todelt. For det første må de være gode til å kartlegge de fakta som rettsreglene skal anvendes på. Herunder kunne ta stilling til hva som er ansvarlig opptreden på bakgrunn av ulike aktsomhetsnormer, for eksempel hva som er å anse som en rimelig pris eller en uaktsom handling. For det andre skal

juristene kunne knytte fakta opp i mot en konkret rettsnorm, subsumsjon. På denne måten resonnerer juristene seg frem til hva som er gjeldende rett, altså rettsregelen. På veien mot denne løsningen anvendes metodelæren som verktøy. Denne består av rettskildene og en vurdering av deres relevans og vekt. Den røde tråden i argumentasjonen er lovteksten og en naturlig språklig forståelse av denne. Formålet er å komme nærmest mulig lovgivers intensjon. Den juridiske vurdering legitimeres således av loven og en tolkning av denne. På denne måten er det ikke juristene *selv* som skal adlydes, men *rettsregelen* utledet av lovteksten. Juristenes subjektive oppfatninger stilles således i bakgrunnen av loven – den felles vilje. På denne måten kan også juristene plasseres under det legale herredømme. Deres argumentasjon og konklusjoner leder til enhver tid tilbake på loven og får på denne måten gyldighet.

”Selv den som befaler, adlyder også en regel når han utsteder en befaling: Han adlyder ”loven” eller ”reglementet”, en formell abstrakt norm.” (Weber 2005:92)

Vi ser at motivet for å føye seg etter juristenes befalinger ligger i at de anvender og uttrykker gjeldene rett. I den grad rettsundersåttene aksepterer retten, vil de ha en interesse i å adlyde den. De har i prinsippet selv vært med på å bestemme dens innhold, indirekte, gjennom den demokratiske fremgangsmåte.

Når juristene sitter i granskingsutvalgene har de imidlertid oftest på seg en annen hatt enn den de pleier. De opptrer med andre ord i en annen rolle, og denne legitimerer ikke uten videre deres begrunnelser ut i fra loven, men er i større grad et uttrykk for deres oppfatning og forståelse av en nærmere bestemt hendelse eller handling, og hva som virket utløsende for, årsaken til, denne (se nærmere om kvalifikasjonsaker kapittel ...). Vi har da i hovedsak å gjøre med den første av de to oppgavene jeg tillar juristene innledningsvis, en kartlegging av hva som er ansvarlig opptreden. Men kartleggingen blir i granskingstilfellene ofte *ikke* knyttet til, eller vurdert opp mot en rettsnorm. I mine tre eksempel saker skulle kommisjonsmedlemmene ta stilling til både om det kunne sies å ha forekommet brudd på en rettsnorm, og om andre normer av ikke- rettslig karakter var overtrådt. Slik jeg leser rapportene dreiet imidlertid hovedvekten av utredningsarbeidet seg om å kartlegge eventuelle brudd på handlingsnormer av ikke rettslig karakter, nærmere bestemt om de kunne sies å ha opptrådt klanderverdig ut i fra sine posisjoner i de institusjonene de representerte, LO, UDI og UiO.

Tendensen til at jurister tar stilling til også andre ting en rene juridiske spørsmål gjelder ikke bare når juristene opptrer i granskingsutvalgene, men synes å dukke opp mer generelt. To eksempler som har blitt gjort kjent gjennom media den siste tiden virker beskrivende. For det første advokat Harald Stabells rolle som rådgiver og pressetalsmann for Valla i etterkant av Fougner- rapporten. For det andre advokat Cato Schiøtz rolle som talsmann for Se og Hør i forbindelse med avsløringen av ueffen journalistikkpraksis i Håvard Melnæs' bok, "En helt vanlig dag på jobben". Harald Stanghelle skriver i Aftenposten, morgen den 18. 06. 2007 på side 3:

"Harald Stabell er jo ikke Gerd-Liv Vallas advokat. Han er hennes pressetalsmann. Men Stabell drar med seg forsvarsadvokatens adelsmerke: Indignasjon, veltalenhet, skuespillertalent og autoritet inn i en situasjon som ikke har noe med jus å gjøre. Når Stabell rasler med de rettslige etterspills sabler, vet vi at det er bløff. Det finnes jo ikke en eneste lovparagraf som gir Gerd-Liv Valla adgang til å kreve Fougner-papirene utlevert. Selvsagt vet Stabell dette, likevel antyder han at LO står overfor et søksmål dersom organisasjonen ikke gjør som han vil."

Videre skriver Stanghelle under overskriften *"Falsk autoritet"*:

"Stabell vet han bløffer, men mange tar nok hans autoritet for god fisk."

Det er nærliggende at jurister på sikt vil innta også andre roller enn den de tradisjonelt har hatt og vært utdannet til. Her vil juristenes oppgaver tidvis kunne være helt andre enn å komme frem til hva som er den rettslig korrekte løsning. Men selv om juristene kun i begrenset grad opererer som rettsanvendere i granskingsutvalgene, skal det ikke sees bort i fra at deres innøvde måte å resonnerer på allikevel kan virke overbevisende. Og det til tross for at juristene beveger seg til tider langt bort i fra sitt anerkjente arbeidsområde – lovanvendelse. Allerede som første års jusstudent blir det fortalt at juristenes argumentasjonsmåte er et meget slagkraftig verktøy (Boe1994). Utgangspunktet er en problemstilling som skal besvares. Steg to er å finne et passende rettslig grunnlag, for så anvende dette på det faktum – subsumpsjon. Den aktuelle forståelsen av det rettslige grunnlaget, lovteksten, underbygges ofte av lovforarbeider og tidligere avgjørelser fra domstolene, især Høyesterett. Konklusjonene står som regel stødig, for å ikke si urokkelig, etter denne fremgangsmåten. Mens andre vitenskapelige disipliner stiller spørsmålstegn ved reglers normative innhold og dets

virksomheter, slår juristene autoritativt fast hvordan de skal forstås og anvendes fra et rettslig ståsted (Hydén 1999: 76). Argumentasjonsrekken befinner seg langt i fra alt som kan minne om synsing og personlige vurderinger. Her er det utelukkende den myndige lovgivers vilje som er avgjørende.

I de siste årene har det kommet flere spennende bidrag omkring tematikken argumentasjonsteori. Selve *oppbygningen* av et resonnement er ikke likegyldig i forhold til dets gjennomslagskraft. Tilsvarende gjelder for den muntlige eller skriftlige *form* argumentene blir fremført i (Kristiansen og Nordhaug 2008). Torstein Eckhoffs rettskildelære, som har vært den rådende metodiske fremstilling blant jurister i over 30 år, er tydelig inspirert av klassisk retoriske fremgangsmåter. Rettskildenes relevans og vekt vurderinger som en leser om hos Eckhoffs finner sin klare parallell i tidlige retoriske fremstillinger (Kristiansen og Nordhaug 2008).

Tiltross for retoriske og taktiske egenskaper vil det føre for langt å plassere juristenes rolle i granskingsutvalgene inn i Webers karismatiske herredøme. Juristenes tilstedeværelse i kommisjonene fører neppe til at utenforstående affektbestemt hengir seg til deres argumenter og synspunkter. De fleste er nok for opplyst til å tro at juristene farer med magiske evner eller andre nådegaver som i sin tur ender i en lydhør etterlevelse av deres påstander (Weber 2005: 98).

På den annen side skal en ikke se helt bort i fra *ordets* gjennomslagskraft. Særlig sterkt står ordet når det er satt i en sammenheng som virker logisk, uttalt på en overbevisende måte og sist, men ikke minst kommer fra personer som vanligvis kan lene sin argumentasjon på en gyldig og autoritativ kilde i form av lovgivning.

6.1.4. Profesjonell autoritet – de fagkyndiges rolle i granskingene. Et annet spørsmål som henger sammen med juristenes autoritet, er de *fagkyndiges* rolle i granskingsutvalgene. Generelt kan det sies at de fagkyndige spiller en sentral om ikke avgjørende rolle i forhold til kommisjonens konklusjoner. Et interessant spørsmål er hvorvidt bruk av spesialister og sakkyndige bidrar til å øke kommisjonens og dens rapporters troverdighet. Kan de fagkyndiges tilstedeværelse og uttalelser styrke utenforståendes oppfatning av kommisjonenes oppriktighet? Tar en uttalelser som kommer fra eksperter lettere for god fisk enn de som kommer fra folk uten noe form for spesialkompetanse? Altså hvilke forhold som kan være

utslagsgivende for at en velger å feste lit til en person eller institusjon. Bakgrunnen for å høre eller stole på noen kan være av forskjellig slag. Når det gjelder uttalelser som kommer fra fagpersoner kan årsaken være at en sjelden fullt ut forstår seg på hva ekspertene snakker om, og at dette kan tenkes å virke som en begrensning på at kritiske innvendinger reises.

Muligheten for å selv ta grundig feil og slik bli stilt i et dårlig lys, er noe de aller fleste vegrer seg for. Dette er en psykologisk mekanisme som stikker dypt i oss. Det er atskillig enklere og mer behaglig å nikke samtykkende enn å stille seg i opposisjon. Sentralt i Webers definisjon av autoritet står *sjansen* for at en befaling adlydes (jfr. Weber 2005: 91). Jeg forstår denne dit hen at det er snakk om å skape en bevegelse. Den autoritative kraft setter i gang en handling hos den underdanige, og jo større sjansen eller sannsynligheten er for at befalen etterleves, desto renere eller sterkere form for autoritet har vi med å gjøre. Men kan det tenkes at også passivitet kan være et utslag av autoritet? En ikke- handling eller lammelse som oppstår i møte med folk som vi vet er mye flinkere, grundigere, og mer reflekterte enn oss?

Når det gjelder de ulovfestede granskingskommisjonene kan vi innledningsvis i en av rapportene bla lese:

”Kommisjonen er (...) et midlertidig og faglig uavhengig forvaltningsorgan av spesiell karakter, bestående av uhildede eksperter (...)” (Sudbø granskingen:12)

En alternativ eller supplerende innfallsvinkel til Webers inndeling i de tre rene typer av herredømme, er den *profesjonelle* autoritet. Inn under denne kommer legitimering av visse personers handlinger og meninger på grunn av deres faglige og/ eller vitenskaplig tilegnede kunnskap. Denne anses som en overlegen og sikker form for viten som det mer eller mindre ukritisk festes lit til av de som *ikke* er i besittelse av tilsvarende kunnskap, av Giddens karakterisert som *lekfolk* (Giddens 1997: 65). Den profesjonelle autoritet henger sammen med det moderne, komplekse og høyteknologiske samfunn, der eksperter og sakkyndige spiller en etter hvert vesentlig rolle og innehar mange nøkkelposisjoner. Det spørres om ikke det tradisjonelle herredømme har noe vanskeligere for å finne fotfeste i et samfunn hvor et kritisk blick er blitt nokså innøvd og alminnelig utbredt. Særlig når det gjelder en ren intuitiv respekt for autoritetspersoner, eller øvrigheten som det heter fra gammelt av. Her har det nok skjedd en forandring gjennom årenes løp. Jeg husker min gamle bestefar fortalte historier fra da han var ung om hvordan han omtrent kjørte i grøfta hver gang han møtte sorenskriveren på veien. Yngre generasjoner kan sies å ha mindre respekt for sosial stilling og plassering, i hvert fall

umiddelbart, enn hva som var vanlig hos de eldre. Dette kan blant annet ha en sammenheng med virkningene av studentopprørsgenerasjonen og de kritiske holdninger som etablerte seg i kjølvannet av disse, herunder oppgjøret med etablissementet (Østerberg 2001:329). Det er plausibelt at autoriteten fortsatt virker, men at den har fått et noe annet utseende. Dagens generasjon lyster nok lettere de som kan vise til vitenskaplige vanntette og empirisk overprøvbare analyser, enn de som forsøker å virke troverdige ut i fra rang og tittel. Enten etterlevelsen skjer i form av handling eller passivitet.

En antagelse om at tilstedeværelse av fagkyndige bidrar til å kvalitetssikre kommisjonenes konklusjoner, reiser flere spørsmål. Hva slags rolle innehar spesialistene når de sitter i kommisjonene? Er det som psykolog? – Og gjelder i så fall de retningslinjer og etiske standarder som profesjonene i sin alminnelighet er underlagt? Og kan vedkommende bli stilt ansvarlig for å overtredelse av disse?

Å anvende psykiatere i granskingsutvalg for å vurdere en persons adferd, er en fremgangsmåte som er enestående i norsk offentlighet. Det er med god grunn blitt stilt spørsmål ved de etiske sidene ved den. Fougner- rapporten blir som følge av dette for spesiell til at den kan danne et matnyttig utgangspunkt for drøftelse av de fagkyndiges rolle i granskingsutvalg generelt. Bruk av psykiatere i Vallasaken har imidlertid ført med seg noen mer prinsipielle spørsmål som det er verdt å gripe fatt i. Nærmere bestemt hva slags oppdrag en granskingsrapport egentlig er? Og videre, skal det tas stilling til spørsmål som er egnet for vitenskaplige begrunnelser? Og endelig, er det grunn til å bestride den vitenskaplige kompetanse de fagkyndige tilskrives når de opptrer i granskingene? (Haugsgjerd 2007).

6.1.5. Graver om jurister i granskingene. Juristene regnes som eksperter, og ekspertstatus gir tillit. Dette kan være på både godt og vondt. Så fremt argumentasjonene i rapporten er holdbar og overprøvbar, er det ingenting i veien for at juristene oppfattes som eksperter og dermed festes lit til, påpeker Graver. Juristene fremstår ofte på grunn av språk, utdanning og posisjon i samfunnet som troverdige (Graver 2008:150).

Graver trekker frem mye av det tilsvarende som Fougner var inne på³⁰, at nettopp juristene i granskingene sørger for utvalgenes legitimitet. Deres funksjon er dermed viktig sett hen til

³⁰ Informasjonene er hentet fra intervjumaterialet.

formålet med granskingen; få avklart hvorvidt en institusjon har opptrådt kritikkverdig, eller kartlagt bakgrunnen for en uønsket hendelse. Dersom en skadeskutt eller ødelagt tillit hos en institusjon gjennom gransking forsøkes gjenopprettet, må allmennheten feste lit til at granskerne er uavhengige, uhildede, grundige og solide. Dersom det sås tvil om dette, er ikke granskingen mye verdt.

Graver påpeker at mennesker generelt utviser stor vilje til å innrette seg etter autoriteter. Ekspertene som nyter autoritet, vil således ofte stoles blindt på. En slik tendens vil fort føre galt av sted dersom ekspertenes argumentasjon ikke er holdbar. Dersom for eksempel ikke rettslige argumenter pakkes inn i en juridisk språkdrakt, og dermed får et slags skinn av autoritet og troverdighet.

Karakteristikken av juristene som noe annet enn rettsanvendere er forenklet og satt på spissen. Det er langt fra sikkert at juristene *bevisst* spiller på sin rolle som lovanvendere når de opptrer som for eksempel personlige rådgivere, pressetalsmenn eller i granskingskommisjoner. Problemet er imidlertid at juristene over en så lang tid har blitt forbundet med lovanvendelse at informasjon om noe annet, eller praksis som tilsier det motsatte, har lett for å prelle av. Det faktum at jurister tradisjonelt har fremstått som spesialister på å løse en rettslig problemstilling ved hjelp av rettskildene har fått et meget godt feste. Tendensen synes imidlertid å være at rollene er i ferd med å bli mer utvannet enn det de pleide å være. Nok en kommentar av Stanghelle virker beskrivende:

”Slitesterk tittel. Den konkurransekorruperte Stolt-Nielsen har i månedsvis hold kjeft, og har leid inn Bjørn Stordrange - en flott jurist og i mange år en lovende Høyre-politiker - som talsmann. Finleser vi Stordranges uttalelser i denne saken finner vi lite jus, og mye omdømmeforsvar. En annen av våre dyktigste og mest profilerte jurister, Cato Schiøtz, lot seg leie av de tause korruperte i Peab, og ble en vellykket talsmann for firmaets tilbakevending til nye - uforståelig nok - oppdrag for norske samfunnsinstitusjoner. Igjen: Lite jus - mye omdømme.”

”I to NRK-programmer simulerte Schiøtz den uavhengige juridiske ekspert, mens han på bakrommet flittig skrev regning til Nelvik for «ekspertiseoppdraget». Advokaten var larmende taus om sin dobbeltrolle (...)” (Aftenposten, morgen den 18. 06. 2007, side 3)

6.1.6. En alternativ forklaring til autoritet. Et spørsmål som reiser seg er imidlertid om det faktisk at spurte velger å forklare seg for kommisjonene overhodet har noe med autoritet å gjøre? Jeg er ikke så sikker på om viljen til å forklare seg for kommisjonene utelukkende lar seg årsaksforklares med autoritet, i forstand av at det foreligger et *lydighetsforhold* mellom granskingskommisjonene og vitnene.

Også en helt annen forklaring kan tenkes på at de spurte velger å forklare seg for kommisjonene. Jeg vil kalle den sannhetsforklaringen. Kort sagt går den ut på en antagelse om at folk flest oppfatter det som positivt dersom de kan bidra med å komme til bunns i en sak. En forklarer seg fordi en tror og håper at ens forklaring vil bli mottatt med takknemmelighet som en del i det større henseende å kaste lys over et omfattende og mangesidig anliggende.

Igen synes jeg Arendts tilnærming yter et klargjørende bidrag. Hun forklarer menneskelig handling med et iboende behov for å bidra på en best mulig måte (). Dersom en får seg forelagt oppgave a, vil en gå langt for å utføre denne så flittig og omstendelig som mulig. Arendt anvender en slik generell årsaksforklaring i et langt mer alvorlig og dystert henseende, Adolf Eichmann, men den psykologiske drivkraften har en overføringsverdi også til mitt anliggende.

En annen teori som i omfatter mye av det samme, er Axel Honneths tanker omkring anerkjennelse. Honneth mener all menneskelig aktivitet kan føres tilbake til behovet for å bli anerkjent av andre mennesker. Anerkjennelsen kan brytes ned til to ting; kjærlighet og ros. Jeg kan vanskelig forestille meg at innkalte velger å forklare seg for granskingskommisjonene på bakgrunn av en kjærlighet for den eller dens medlemmer (selv om tanken ikke er umulig). Mer nærliggende er den andre forgreiningen av anerkjennelsesbegrepet, ros, som innebærer et behov for å bli sett og at ens meninger blir tatt alvorlig og tillagt vekt (Honneth 2008).

En tredje interessant innfallsvinkel til spørsmålet om hvorfor folk forklarer seg frivillig for kommisjonene, finner jeg hos *Jon Elster*. Elster har i sin bok ”*Explaining Social Behavior*” et spennende kapittel om motivasjon (Elster 2007:75 flg.). Elster er opptatt av hvorfor vi handler som vi gjør i ulike situasjoner, og hvilke sider ved oss som trigger og virker utslagsgivende for vår handlemåte. Elster operer med flere tilnærminger til hva som motiverer våre handlinger. Jeg synes to av dem er spesielt interessante sett hen til granskingenes kontekst.

Den første motivasjonsfaktoren kan utledes fra vår egen interesse i å yte et bidrag (Elster 2007:77). Når det gjelder å avgi forklaring til granskingskommisjonene, kan dette være en utløsende faktor for mange. For å bruke Fougner rapporten som eksempel. Ingunn Yssen hevdet seg mobbet ut av LO av daværende LO leder Gerd Liv Valla. Det er grunn til å tro at hun ønsket å avlegge forklaring til kommisjonen som i størst mulig grad støttet opp under at hennes påstand var sann. Et utdrag fra media kan virke beskrivende.

”Jan Fougner skriver i rapporten at utvalget har valgt å tro på Ingunn Yssens versjon - og ikke Vallas. Dette til tross for at langt fra alt Ingunn Yssen fortalte utvalget var sant.”

Nettavisen 09. mars 2008.

En velger med andre ord å forklare seg fordi en er best tjent med resultat a istedenfor b av granskingen. En tror videre at ens egen forklaring kan bidra til at utfallet av granskingen heller i sitt eget favor.

Elster operer videre med ordet *altruisme* eller uegennytte som bakgrunn for ens motivasjon (Elster 2007:78). En anser sin egen forklaring som egnet til å kaste et bedre lys over saken, hvilket er til alles beste, så å si. Nettopp ens egen forklaring sørger for at en kommer nærmere sannheten enn en ville gjort uten. I så fall er det ikke primært en egeninteresse utfallet av granskingen som virker motiverende, men en mer overordnet, kollektiv interesse av at saken blir best mulig opplyst.

For å bruke meg selv som utgangspunkt, tror jeg at også et tredje forhold ville påvirket min vilje til å avlegge en forklaring for en granskingskommisjon. I forkant ville jeg forsikret meg om at mine forklaringer ble tolket i beste hensikt, og ikke gjengitt på en annen eller verste fall forvrengt måte enn slik jeg opplevde det.

Dersom kommisjonene hadde bestått av kjente og profilerte personer som jeg fra andre sammenhenger festet lit til, tror jeg terskelen for å avlegge forklaring ville vært lav for mitt vedkommende. Her kommer igjen tilstedeværelsen av fagkyndige inn i bildet. Og videre dersom de er profilerte ville jeg antatt at deres fallhøyde øker deretter, noe som ville styrket min tiltro til at kommisjonene ville tatt min forklaring seriøst og gjengitt den i beste hensikt.

Jeg har en følelse av at et handlingsmønster ofte forklares ut i fra etablerte begreper, som for eksempel autoritet, i mangel på fantasi om noe annet, og kanskje vel så plausibelt.

Jeg synes denne tilnærmingen til hvorfor forklaringer blir gitt til kommisjonene fortjener oppmerksomhet i like stor grad som autoritetsforklaringen. Så vidt jeg ser er det ingenting som taler for at autoritetstilnærmingen er mer eller mindre sannsynlig enn denne, sannhetsforklaringen.

6.1.7. Autoritet med positiv fortegn. Autoritet er som vi har sett ofte forbundet med overliggende eller underliggende tvang som åpner opp for at noen interesser undertrykkes til fordel for å løfte andre frem. Er det likevel mulig at autoritet kan betraktes som positivt?

Felles for samtlige granskingsutvalg er at de jobber under et enormt tidspress (Bratholm 1986: 450, Giertsen 2007). I de fleste av utvalgenes mandater er det uttrykkelig uttalt at granskingen ønskes utført hurtigst mulig. Årsaken er ofte medieoppmerksomheten i forkant av iverksettelsen av gransking – hvilket også som regel er utslagsgivende for dem –, og følgelig et ønske om å bringe klarhet i saken så raskt som mulig. I forbindelse med granskingen av Reitgjerdet psykiatriske sykehus var dokumentmengden formidabel, og tidsfristen for når rapporten skulle være ferdig meget knapp.

”Dersom en lang rekke personer med partsrettigheter er involvert i en gransking, vil saksbehandlingen kunne bli meget komplisert, hvis alle parter skal kunne være tilstede under alle avhørene” (Bratholm 1986: 452)

Kommisjonen ville aldri kommet i mål innen fristens utløp dersom alle med partsrettigheter skulle fått innsyn i samtlige dokumenter og adgang til å overvære alle avhør.

Ut i fra dette kan det reises spørsmål om ikke en innlemmelse av en rekke prosessuelle prinsipper ville medført en så stor tidsbelastning at granskingskommisjonene ville mistet mange – om ikke alle – sine institusjonsspesifikke fortrinn.

Kan autoritet tenkes å være en mekanisme som kan innebære visse fordeler under de omstendigheter granskingene fungerer? Formålet med granskinger er å få sanket inn så mye fakta som mulig, så fort som mulig, i etterkant av en ulykke eller annen alvorlig hendelse.

Den overordnede hensikt er å komme til bunns i saken. Tatt den knappe tiden utvalgene får til disposisjon i betraktning, er de involvertes samarbeidsvilje og tiltro til kommisjonen og dens arbeidsmåter absolutte vilkår for å komme i mål i tide. Tilpassingsdyktighet og hurtighet gjør granskingskommisjoner til et unikt og smidig arbeidsredskap som en ikke finner maken til. Det kan stilles spørsmål ved om granskningene er tjent med å være underlagt en rekke kompliserte og tidkrevende regler når det gjelder fremgangsmåten. En lovpålagt plikt om å holde seg strengt til den samme prosessrettslige fremgangsmåte som ved ordinær domstolsbehandling, vil utvilsomt tyngre saksgangen og true kommisjonenes eksistens som sådan.

Målsettingen bør på ingen måte være at utenforstående skal etterleve kommisjonens befalinger blindt. Det er av essensiell betydning å bevare folks kritiske sans til samfunnsinstitusjoner, og særlig de som fatter beslutninger med til tider omfattende følger for menneskene som berøres. En interessant innfallsvinkel er allikevel en *nyttebetraktning* av autoritetsmekanismen. Dersom kommisjonene blir oppfattet som solide, habile og kompetente organer, er det da mulig å begrense bruken av et preceptorisk regelverk? Denne tanken er ikke fremmed i forvaltningen, hvor hensynet til grundighet og rettssikkerhet til enhver tid står steilt mot en hurtig og effektiv saksgang (Eckhoff og Smith 2003: 50, 168 flg.). En slik tankerekke trekker i retning av at granskingenes svakhet, som udefinerbare og ulovfestede, kanskje også kan være deres største styrke. På den annen side skal en være oppmerksom på at effektivitet ikke er det eneste hensyn som bør tas i betraktning.

I et samfunn preget av et stadig høyere tempo, er det naturlig at det ropes etter en hurtig og effektiv saksbehandling. Et hvert organ ønsker seg bundet på så få hender og føtter som mulig. Ser vi over til næringslivet observeres det rett som det er tilfeller der de som kan levere det etterspurte produkt raskest blir foretrukket fremfor de som kan levere det til lavest pris (Jfr. Statens prioritering av den entreprenør som kunne ferdigstille et planlagt vei prosjekt raskest, 2008). I kampens hete mot stramme tidsfrister, kan det tenkes at en lar seg blende av ordninger og regelverk som primært tar sikte på å effektivisere saksbehandlingen. Ønsker og krav om grundighet kan bli etterlatt til dels i bakgrunnen. Det blir ofte avsatt urealistisk liten tid til granskning i forhold til de metoder som trengs anvendt for å komme til bunns i materialet som undersøkes. For eksempel er vitneforklaringer en særlig tidkrevende prosess. En kan med fordel hente frem noen tanker som ble gjort på et tidlig tidspunkt omkring dette dilemma.

Eckhoff påpeker viktigheten av at det er mennesker de fleste samfunnsinstitusjoner hankses med (Eckhoff 1989). Et organs beslutninger, enten det dreier seg om krav på barnetrygd eller en granskingsrapport, innebærer inngrep og belastninger for de individene som berøres. I all hast glemmer en fort dette tilsynelatende opplagte poeng – at avgjørelsene får konsekvenser for mennesker, og at reglene ofte åpner opp for og stimulerer til en mekanisk saksgang. I en forlengelse av denne tanken trekker Eckhoff frem nødvendigheten av spesielle og tydelige krav til saksbehandlingen. Disse utgjør selve kjernen for den juridiske beslutningsmodellen. *”Hvis jussen har sjel, må den vel ligge her.”* (Eckhoff og Smith 2003: 51) Det handler ikke kun om å komme raskest i mål, en skal også være skånsom på veien og ofre virkningene av resultatet en tanke.

Problemet blir etter dette å lokalisere *skjæringspunktet* mellom de formålstjenelige og de potensielt mer negative sider ved et autoritetsforhold. Ikke for stor grad av lydighet, slik at det adlydes blindt, men heller ikke for lite, slik at granskingsutvalgene ikke kan foreta seg en eneste handling uten å bli møtt med en stri strøm av hemmende reguleringer. Et balanseforhold mellom på den ene siden handlingsrom for granskingsutvalgene og på den annen side et regelverk som ivaretar de impliserte og beskytter mot maktmisbruk.

6.2.1. Kommisjonenes kritikk oppleves som en dom. I de tre eksempelsakene skulle utvalgene forsøke å bringe klarhet i ansvarsforhold og faktiske omstendigheter på et nærmere avgrenset område. Det innebar blant annet innsamling av materiale som skulle tjene som bevis for kommisjonens påstander. De endelige rapportene har imidlertid ført mer med seg enn klargjøring av ansvarsforhold.

Jeg synes forskjellen mellom kommisjonenes *uttalte formål* og de *faktiske følger* rapportene får, utgjør selve kjernen i problematikken rundt den senere tidens granskingskommisjoner. I det følgende vil det trekkes frem noen spørsmål i tilknytning til dette.

Blom påpeker at det ikke er til å unngå at resultatet av en granskingskommisjon vil innebære publisitet omkring granskingen og de granskede.

”Og i alle tilfelle vil en fremsatt kritikk virke som en dom over den som kritiseres, en dom som blir stående i publikums bevissthet i hvert fall til den måtte være avkreftet ved en henleggelse

eller en frifinnelse ved de ordinære domstoler, men hvis virkninger dog vil henge igjen selv da.” (Blom 1965: 99-100).

6.2.2. En dreining fra hendelse til handling? De granskingskommisjoner som lå til grunn for hhv Bloms og Bratholms artikler dreiet seg hovedsakelig om samfunnsorganer og feil eller mangler knyttet til disse. Det var spørsmål om den norske stats holdninger til okkupasjonsmakten under krigsårene. Det var spørsmål om hvorvidt regjeringen hadde handlet riktig og effektivt nok i forbindelse med Kings Bay-ulykken, eller avklaring av uverdigg pasientbehandling på Reitgjerdet sykehus (Bratholm 1986: 453-454).

Den senere tids granskingskommisjoner synes i større grad å dreie seg om enkeltpersoner. Selv om dette ikke nødvendigvis er granskingens intensjon, etterlates en med dette inntrykk som en følge av medias trang til å trekke frem og stille enkeltpersoner til ansvar hendelsene. Det ser ut til å ha skjedd en dreining med hensyn til fokus for granskingene fra å gjelde spørsmål knyttet til samfunnsorganer til å gjelde enkeltpersoner. Media kan nok sies å spille en vesentlig mer aggressiv rolle enn tidligere. Det snakkes til og med om et mediedrama som består av flere akter; fra å etablere en overgriper og en offerrolle i første akt, via tilsvar og nye anklager, til klimakset i tredje akt som består av oppklaringen og den endelige dommen (Allern 2007:2).

UDI granskingen tok riktig nok for seg uønsket praksis når det gjaldt saksbehandling innad i UDI som organ, men det var Osmundsen som havnet i søkelyset og måtte ta den verste støyten. Når det gjelder Valla saken var all fokus rettet mot hennes person. Medias trang til å fokusere på enkeltpersoner synes å være tendensiøs. Hvorvidt dette fenomenet også smitter over på andre samfunnsaktører er ikke lett å si noe generelt om, men påstanden virker nærliggende.

Konsekvensen av det voldsomme personfokus og den intense mediedekningen er at det som i utgangspunktet og på papiret er ment å være en undersøkelse med oppklarende formål, i realiteten viser seg å være noe ganske annet. – En offentlig kritikk av enkeltpersoner med etterfølgende krav fra den samme offentlighet om reaksjoner. Presset må for de kritiserte føles enormt. I de tilfeller hvor de som granskes må forlate sine stillinger innebærer dette en vesentlig sanksjon. På toppen av dette kommer tapet av anseelse som følge av publisiteten rundt saken. På bakgrunn av dette er det grunn til å hevde at Bloms poeng har relevans også

for den senere tids granskinger. Hvilken arbeidsgiver vil uten videre ansette en person som har blitt saumfart og kritisert i en granskningsrapport, hvis innhold har blitt gjort til allemannseie gjennom media? De reelle følgene av granskingsrapportene åpner for en interessant sammenligning med straffeapparatet. Ved brudd på lovbestemmelser skal det følge en sanksjon med straffende formål. Straffen som blir ilagt er et onde som av staten påføres lovovertrederen i den hensikt og føles som et onde³¹ (Rt 1977:1207). Formålet er for det første å forsøke å forhindre gjentatt overtredelse, et brent barn skyr ilden tankegang. For det andre skal straffen sende ut signaler til andre om hva som skjer dersom en ikke holder seg på den smale sti, og på denne måte søke å forhindre fremtidige lovbrudd. Straff satt i system er av en såpass inngripende karakter at staten har monopol når det gjelder ileggelse av den, en sanksjon satt i system – en formell sanksjon eller straff.

Når det gjelder granskingskommisjonene har disse verken kompetanse til eller som hensikt å påføre noen et onde i den hensikt at det skal føles slik. Men det kan tenkes at følgene av granskningene allikevel har noen av de samme trekkene og virkningene som den formelle straffen? Hvordan føles negativ medieomtale, tap av anseelse og arbeid for den som blir kritisert gjennom rapporten?

I forhold til Osmundsen og Valla sakene er det grunn til å tro at den totale opplevelsen av prosessen var sterkt belastende. Det er nok ikke helt uten grunn at parallellen ble trukket til 1500- tallets inkvisisjonsprosesser, og mediedekningen har blitt beskrevet som en renessanse av de offentlige henrettelsers tid.³² Følgene av den kritikk som kommer fra granskingsrapportene fremstår nok i realiteten som en sanksjon til tross for at de ikke er ment som det.

6.2.3. Granskingsutvalgenes primære oppgave. Granskningskommisjonene var i utgangspunktet og er fortsatt ment å fungere som oppklarende og undersøkende organer. Granskningsrapportene skal virke opplysende og informasjons givende, slik at en kan forhindre en tilsvarende uønsket hendelse eller ulykke i fremtiden. I realiteten er en allikevel vitne til at kommisjonene arter seg mer som et ansvars- og kritikkfordelene organ, rettet mot

³¹ Johs. Andenæs definerte i 1962 i sin bok om statsforfatningen i Norge, straff som: ”et onde som staten tilføyer lovovertreder på grunn av lovovertreddelsen i den hensikt at han skal føle det som et onde.”. Denne definisjonen er senere lagt til grunn av Høyesterett i en avgjørelse inntatt i Rt. 1977:1207. Denne intensjonen med straff er senere diskutert og kritisert. Jfr. Eskeland 2006:38.

³² Guri Hjeltne om mediedekningen av Valla- saken. VG 12. mars 2007. ”*En fryd foran giljotinen?*”

enkelpersoner. De involverte blir bebreidet og stilles til ansvar for sine handlinger. Konsekvensene er ofte av straffelignende art i dobbel forstand. For det første må de kritiserte som regel forlate sine stillinger som følge av kritikken. For det andre er det nærliggende at kritikken fra et granskingsutvalg tynger prosessen med å finne nytt arbeid. Her er det viktig å holde fast ved at dette nok ikke er kommisjonenes intensjon. Like viktig er det å understreke at kommisjonene som regel ikke skal bedrive skyldfordeling og straffeutmåling, men nøye seg med å påpeke eventuelle kritikkverdige forhold. Sakens kjerne her, tror jeg, er den kombinasjonen av granskinger og media som en har vært vitne til i en del av den senere tidens gransking (det fremste eksemplet er her Vallasaken). I sum utgjør dette et svært kraftig instrument, de granskede stilt til ansvar overfor offentligheten, eller allmennheten om en vil, som får videre og mer inngripende faktiske virkninger enn hva som i utgangspunktet var granskingenes intensjon.

Er det så mulig å lokalisere problemet? Jeg tror svaret er å finne i det som allerede er sagt. Overfor ble det beskrevet en utvikling i temaet som ligger til grunn for granskningsutvalgene. Nærmere bestemt en dreining fra å gjelde spørsmål knyttet til samfunnsorganer til å gjelde enkeltpersoner. Dersom en forsøker å nyansere dette ytterligere, kan en se at det har skjedd en dreining fra å gjelde *hendelser* til å gjelde *handling*er.

Granskningsutvalgene ble konstruert med henblikk på å gå hendelser nærmere etter i sømmene. Hendelser er som kjent preget av å inntreffe mer eller mindre uavhengig av menneskelig påvirkning. I hvert fall i de tilfeller hvor det har gått et ras eller forlist en båt på grunn av storm. Slike hendelser unntar i mange tilfeller for ansvar fordi de ligger utenfor menneskelig kontroll. I hvert fall i en slik grad at bebreidelse ikke er aktuelt. I jussen finnes et konkret eksempel på dette i kjøpsretten. De såkalte *force majeure*³³ tilfellene. Dersom debitor blir forhindret i å levere en vare til kreditor som følge av forhold som ligger utenfor hans kontroll, utløses ikke reglene om mislighold, forsinkelse mv. Det er allikevel ikke alle forhold som virker fritaende, de må være av en særlig art. Nærmere bestemt såkalt *in act of God*. Typiske eksempler er kraftig uvær, krigsutbrudd, og lignende.

Den rake motsetning har vi innenfor erstatningsretten. Her ser vi at økt grad av menneskelig innvirkning på den skadevoldende handling, skjerper erstatningsansvaret. Jo større grad av

³³ Hagstrøm 2004: 242 flg. (Kap. 12)

bebreidelse, desto større erstatning. Ved hendelige uhell, der hvor skadevolder nesten ikke kan bebreides for det inntrufne, er erstatning utelukket. På den andre siden av skalaen finner en de tilfeller hvor skadevolder bevisst har utført en handling på tross av at vedkommende visste at skade ville inntre. I erstatningsrettslig sjargong har vi her å gjøre med *culpa* ansvaret, altså skyld ansvar. En kan se at proporsjonalitetshensyn også her gjør seg gjeldende. Jo mer skyld, desto større ansvar.

Disse to eksemplene fra rettsvitenskapen virker beskrivende på den dreining som synes å ha skjedd innenfor granskingsutvalgene. Fra å være et organ, hvis oppgave begrenset seg til å gjelde *hendelser*, til etter hvert å ta stilling til menneskelig *handling* og i hvor stor grad denne er å bebreide.

Konsekvensene av denne forandringen fra objekt til subjekt er ikke uvesentlig. Tradisjonelt har domstolene hatt monopol på å ta stilling til og dømme mennesker på grunn av deres subjektive handlinger. Denne oppgaven er av en slik karakter, at det har blitt utviklet et omfattende regelverk med sikte på å beskytte partene for overgrep og ivareta deres interesser. Når det gjelder granskingsutvalgene ble prosessreglene uttrykkelig utelatt fra rundskrivet med den begrunnelse at utvalgene skulle ta stilling til hendelser og ikke handlinger. Følgelig ville straffeprosessens regelverk bli for omfattende og tungrodd anvendt på granskingsutvalgenes tiltenkte saker (Bratholm1986: 439 flg., med henvisning til forarbeidene til Rundskriv G – 48/75).

Kapittel 7. Avslutning. Ved å anvende sosiologisk teori som hjelpemiddel, har jeg forsøkt å få et bedre grep om granskingsutvalgene som fenomen. Gransking er i utgangspunktet et mangesidig og ikke er helt lett å få tak på. Jeg synes selv at det virket opplysende å se gransking i en større sosial sammenheng, hvor mellommenneskelige forhold som tillit og forventninger om sannhet og rettferdighet står sentralt. Videre har jeg tatt for meg tendensen til at forklaringer tilsynelatende frivillig blir gitt til kommisjonene. Knut Blom forklarte denne tendensen med kommisjonenes autoritet på grunn av sine kompetente og vel ansatte medlemmer. Jeg har ved å gå autoritetsbegrepet nærmere etter i sømmene, forsøkt å forklare at autoritet på mange måter må sidestilles med et lydighetsforhold mellom kommisjonene på den ene side og de som forklarer seg på den annen, hvor kommisjonene er retningsgivende. I en forlengelse av dette trakk jeg frem at det ikke nødvendigvis er kommisjonenes autoritet, i form av et etablert lydighetsforhold, som motiverer folk til å avlegge forklaring.

Utslagsgivende for at noen velger å forklare seg, kan like gjerne være en mer generell interesse av å komme til bunns i saken. Jeg påpekte at autoritetsforklaringen kanskje anvendes i mangel på fantasi om noe annet og kanskje vel så plausibelt.

Gjennom intervjuene med noen av dem som har sittet som ledere av kommisjonene, fikk jeg både bekreftelser og supplerende synsmåter på mine egne betraktninger av særlig juristenes tilstedeværelse i granskingene, og mulige virkninger av dette.

Samlet sett kan det sies at gransking nok er kommet for å bli. I en ny tid med stadig flere krav og forventninger til samfunnets ulike poster, spiller granskingene en viktig rolle som oppklarende instrument. Gransking kan ha mange fordeler, ved for eksempel at de er kjappe og tilpassingsdyktige, men også en del ulemper kan tenkes. Uavhengig av om opprettelsen og fremgangsmåten nå blir lovregulert eller ikke, er faktum det at utvalgene fortsatt består av mennesker hvis vurderinger ofte får betydelige konsekvenser. I et slikt perspektiv er det viktig at en stiller seg kritisk til de konklusjoner som kommer fra granskerne. Videre er det av stor betydning at de som gransker opptre profesjonelt. Som en forlengelse av dette synes jeg det er på sin plass, avslutningsvis, å børste støv av noen tanker omkring krav til saklighet og selvinnsikt i vår argumentasjon. Dette må være en bærebjelke i både de som gransker og de granskedes begrunnelser, som sagt uavhengig av lovpålagte rettigheter og plikter.

7.1. Eckhoff om saklighet og selvinnsikt i juridisk argumentasjon. Eckhoffs tekst retter seg primært mot juridisk argumentasjon (Eckhoff 1977:114). Som jeg påpekt over i kapittel 2 kan ikke granskingsutvalgene anses å være rettslige instrumenter. Jeg synes allikevel ikke dette utelukker relevansen av Eckhoffs tanker av særlig to grunner. For det *første* dersom vi ser på de reelle konsekvensene av granskingene innebærer disse ofte en sviende kritikk av enkeltpersoner med etterfølgende krav om blant annet at de kritiserte bør forlate sine stillinger (jfr. del 2). I realiteten synes granskingene å være tilnærmet like inngripende overfor de som er blitt gransket som det en dom fra en ordinær domstol kan være (jfr. Blom 1965).

For det *andre* har vi sett at granskingsutvalgene primært består av jurister (jfr. kapittel 5). Det er med andre ord jurister som argumenterer selv om de kun i begrenset grad opptre i kraft av rollen som jurist i den forstand av at de skal bedrive regelanvendelse. På bakgrunn av disse to synspunktene synes jeg Eckhoffs tanker er vel så relevante for granskingsutvalgenes

vedkommende som i forhold til annen juridisk argumentasjon, som teksten primært tar sikte på å si noe om.

Eckhoff retter søkelyset mot særlig to former for usaklig argumentasjon (Eckhoff 1977:114). Det første beskriver han som det at en *ikke hoder seg til saken*, men i stedet trekker inn irrelevant stoff i den hensikt å gjøre inntrykk på argumentasjonen eller dem en forsøker å overbevise. En trekker for eksempel inn følelser eller fordommer i argumentasjonene i den hensikt å dreie saken i en bestemt retning.

Den andre form for usaklighet i argumentasjon beskriver Eckhoff som å holde seg innenfor sakens område, men å *forvri* den. For eksempel gis det en skjev fremstilling av virkeligheten, eller å la være å tilføye opplysninger av relevans for saken i den hensikt å konstruere et bestemt utfall av sin argumentasjon.

Eckhoff presiserer videre at slike fremgangsmåter ikke bestandig er gjort med viten og vilje, det kan tenkes at en ikke er klar over hvilke konsekvenser slike tilnærminger til et sakskompleks får. Allikevel er det all grunn til å være på vakt mot slik argumentasjon, både overfor seg selv og andre, da den bidrar til å gjøre meningsutvekslingene atskillelig mindre fruktbar enn de kunne ha vært.

I noen situasjoner må det stilles strengere krav til de som argumenterer enn i andre. Særlig i tilfeller hvor det legges frem faktisk materiale og adgangen til å imøtekomme det er begrenset, må kravene til tydelig og saklig argumentasjon skjerpes.

”Fordi han (den som argumenterer) i slike tilfeller kan opptre som en autoritet som lett vil bli trodd, og fordi motparten ikke har noen mulighet for å beriktige det som sies, må det kreves at opplysningene ikke bare isolert sett er sanne, men at de gir et dekkende helhetsbilde av forholdet.” (Eckhoff 1977:118)

For granskingsutvalgenes vedkommende tror jeg en burde være spesielt oppmerksom på at en gir en så balansert og dekkende beskrivelse av det forhold som granskes som mulig. Dette har nettopp å gjøre med at de som blir underlagt granskingenes lupe ikke har den samme oversikt over sakskomplekset, og ofte har begrensede muligheter til å overprøve kommisjonenes konklusjoner.

Eckhoff påpeker videre at juristene gjennom sine språk og tankevaner er blitt spesielt vant til å uttrykke seg som om en argumenterer ut i fra loven. Slik sett blir ens argumentasjon lett preget av at en forholder seg til noen allmenngyldig sannheter om hvordan et sakskompleks er å forstå (Eckhoff 1977: 122). Desto større grunn er det for juristene å være kritiske til sine egne standpunkter og argumentasjon. Særlig tydelig blir dette når juristene i mindre grad tar stilling juridiske tvister, men i hovedsak bedriver mer generelt utredningsarbeid som ofte er tilfellet for granskingsutvalgene.

Avhandlingens omfang er 43402 ord.

Litteratur.

- Aakvaag, Gunnar C: Moderne sosiologisk teori. Abstrakt forlag 2008.
- Allern, Sigurd: Kildenes makt, Pax forlag 1996.
- Allern, Sigurd: Medieskandaler, lekkasjer og gransking. Innlegg fra Fritt Ords seminar om Gransking 24. mai 2007. Publisert på www.voxpublica.no.
- Anleu, Sharyn L. Roach: Law and Social Change. SAGE Publications 2003.
- Arendt, Hannah: Between Past and Future, 1961, utgitt i Penguin Books, 1977.
- Arendt, Hannah: Eichmann in Jerusalem, 1963, utgitt i Penguin Books, 1977, forord fra 2006.
- Arendt, Hannah: Responsibility and Judgment, Schocken 2003.
- Aubert, Vilhelm: Rettens sosiale funksjon, Universitetsforlaget 1976.
- Aubert, Vilhelm: Retts sosiologi, Universitetsforlaget 197
- Boe, Erik: Veien mot rettsstudiet, Tano Aschehoug 1996.
- Christie, Nils: Konflikt som eiendom, i Tidsskrift for rettsvitenskap s. 113-132. Årg. 61, 1977.
- Christie, Nils: Hvor tett et samfunn?, Universitetsforlaget 1982.
- Dalberg - Larsen, Jørgen: Rettsvitenskapen som samfunnsvitenskap, Juristforbundets forlag 1977
- Eckhoff, Torstein: Rettferdighet, Universitetsforlaget 1973.
- Eckhoff, Torstein: Saklighet og selvinnsett i juridisk argumentasjon, i Festskrift til Kristen Andersen, Tanum Norli 1977.
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind: Forvaltningsrett, 7. utgave, Universitetsforlaget 2003.
- Elster, Jon: Trust and Emotions, Sosiologi i dag, nr 3/2000:5
- Elster, Jon: Explaining Social Behaviour, more nuts and bolts for the social sciences, Cambridge University Press 2007.
- Eng, Svein: Rettsfilosofi, Universitetsforlaget 2007.
- Eskeland, Ståle: Strafferett, 2. utg., Cappelen Akademiske Forlag 2006.
- Foucault, Michel: Overvåking og straff, Gyldendal 1977 med nytt norsk forord, 1994.
- Giddens, Anthony: Modernitet og selvidentitet, Pax 1997.
- Giertsen, Johan: Gransking og rettssikkerhet, Innlegg fra Fritt Ords seminar om Gransking og rettssikkerhet 24. mai 2007, publisert av Vox Publica, www.voxpublica.no
- Giertsen, Johan: Gransking, Universitetsforlaget 2008.
- Graver, Hans Petter: Juridisk overtalelseskunst, Fagbokforlaget 2008.
- Gulbrandsen, Trygve: Sosiologi i dag 2000.
- Haugsgjerd, Svein; Innlegg fra Fritt Ords seminar om Gransking og rettssikkerhet 24. mai 2007, publisert av Vox Publica, www.voxpublica.no

Honneth, Axel: Kampen om anerkjennelse, Pax 2008.

Jakhelln, Henning: Arbeidstaksers rett og plikt til å meddele opplysninger om arbeidsforholdet til en granskningskommisjon. I festskrift til Helge Johan Thue. Gyldendal Norsk Forlag AS 2007.

Klein, Naomi: No Logo, Oktober forlag 2002.

Kristiansen og Nordhaug, m.fl.: Retorikk, jus og rettferdighet, Forlag 1 2007.

Laustsen, Carsten Bagge og Myrup, Jesper (Red.): Magtens Tænkere, 1. utgave 2006, Roskilde universitetsforlag. Kapittel 12, Hannah Arendt.

Luhmann, Niklas: Tillid, Hans Reitzels Forlag, København 1999. (Luhmann 1968)

Luhmann, Niklas: Law as a social system. Oxford University press 2004.

Mathiesen, Thomas: Ideologi og motstand, Pax 1979.

Mathiesen, Thomas: Kan fengsel forsvares?, Pax, 1982.

Mathiesen, Thomas: Retten i samfunnet, Pax 2005.

Møse, Erik: Menneskerettigheter, Universitetsforlaget 2003.

NOU 2001: Rett på sak. Den nye tvisteloven.

Offe, C. (1999) "How can we trust our fellow citizens?" I P. Warren, red., Democracy and Trust. Cambridge: Cambridge University Press.

Olaussen, Leif Petter: Folks tillit til og medvirkning i domstolene, Tidsskrift for strafferett 2005: 119- 143.

Rawls, John: Rettferdighet som rimelighet, Pax forlag 2003.

Rasmusen, Terje: Kommunikasjon, medier og samfunn, Fagbokforlaget

Stanghelle, Harald: "Norges fremste forsvarsadvokater (. . .) lar sin autoritet kjøpe av de sterkeste og mest betalingsdyktige." I Aftenposten, morgenutgave 18. 06. 2007.

Strand, Arne: Vitenskapsteori, Universitetsforlaget 2001.

Sztompka, P. (red.), "Democracy, Distrust and Two Paradoxes of Democracy". European Journal of Social Theory. 1998, 1: 19 – 32.

Valla, Gerd- Liv: Prosessen, Cappelen 2007.

Vetlesen, Arne Johann: Frihet, Universitetsforlaget 2007.

Østerberg, Dag: Det moderne, Gyldendal 2001.

Lover.

Straffeloven. Almindelig borgelig Straffelov (Straffeloven). Av 22. mai 1902 nr. 10.

Forvaltningsloven. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.

Straffeprosessloven. Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven). Av 22. mai 1981, nr 25.

Offentlighetslova. Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Av 19. mai 2006, nr 16.

Tvisteloven. Lov om mekling og rettergang i tvister (tvisteloven). Av 29. juni 2007, nr 81.

Forarbeider.

NOU 2001: Rett på sak. Den nye tvisteloven.

Ot.Prp. nr 51 (2004-2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

Rundskriv.

Rundskriv G-48/75 fra Justis og politidepartementet. Regler for granskingskommisjoner av 4. mars 1975.

Granskingsrapporter.

Rapport fra undersøkelseskommisjonen av 1945. Innstilling fra Undersøkelseskommisjonen av 1945. Innstilling I – IV. Oslo 1946.

Reitgjerdet- rapporten. Rapport om forholdene ved Reitgjerdet sykehus fra den granskingskommisjon som ble nedsatt ved kongelig resolusjon 29. februar 1980. Avgitt 31. august 1980. Oslo 1980.

Rapport fra granskingskommisjonen oppnevnt av Rikshospitalet – Radiumhospitalet HF og Universitetet i Oslo 18. januar 2006. (Sudbø- granskingen).

NOU 2006:14 UDI. Gransking av Utlendingsdirektoratet. (UDI granskingen)

LO rapporten. Rapport om Yssen, Valla og LO fra undersøkelsesutvalget. Avgitt til LO-sekretariatet 9. mars 2007 (ikke publiser av oppdragsgiver, men offentlig tilgjengelig på internett). (Valla- saken)